DEMOKRASI PANCASILA

Sebuah Risalah

DEMOKRASI PANCASILA

Dr. (HC) Drs. Subiakto Tjakrawerdaja
Soenarto Soedarno, M.A.
Dr. P. Setia Lenggono

Penyunting:
H. Mohamad Zaelani, M.Pd.



Universitas Trilogi Jakarta
2016

DEMOKRASI PANCASILA

Sebuah Risalah

Penulis:
Dr. (HC) Drs. Subiakto Tjakrawerdaja
Soenarto Soedarno, M.A.
Dr. P. Setia Lenggono

Penyunting:
H. Mohamad Zaelani, M.Pd.

Artistik:
The Emzatama Institute

Penerbit Universitas Trilogi
Jl. TMP Kalibata, Jakarta 12760 Indonesia
Telp. (021) 7980011, 7981350, Faks. (021) 7981352
www.universitas-trilogi.ac.id

Cetakan I, Maret 2016

Perpustakaan Nasional RI, Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Demokrasi Pancasila: Sebuah Risalah
Oleh Dr. (HC) Drs. Subiakto Tjakrawerdaja, Soenarto Soedarno, M.A., Dr. P. Setia Lenggono
Penyunting H. Mohamad Zaelani, M.Pd.
Jakarta: Universitas Trilogi, Cetakan I, Maret 2016.
x + 129 Halaman, 11,5 X 17,5 cm
ISBN 978-602-14680-1-2

KATA PENGANTAR

Kendati pun masalah demokrasi Pancasila merupakan salah satu sistem demokrasi yang dicita-citakan, direncanakan, dan dilaksanakan oleh para pendiri dan pemimpin bangsa kita, namun jarang sekali para pakar kita yang menulis tentang masalah tersebut secara utuh dan menyeluruh. Dalam rangka memperingati setengah abad Surat Perintah 11 Maret 1966, yang merupakan salah satu tonggak sejarah bangsa Indonesia, kami terbitkan buku ini dengan maksud untuk mengisi kekosongan tentang tulisan demokrasi Pancasila. Di samping itu, juga untuk mengantarkan pemahaman kita bersama perihal nilai dan praktik demokrasi yang digali dari kebudayaan bangsa Indonesia sendiri

Di era globalisasi saat ini, pengaruh demokrasi liberal dan ekonomi pasar terus bertambah kuat. Di Indonesia, praktik demokrasi semacam ini mengakibatkan makin jauhnya kehidupan bangsa

Indonesia dari terwujudnya cita-cita kemerdekaan, yaitu kemerdekaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, saatnya kita menoleh kembali kepada sistem demokrasi yang berlandaskan kepada nilai-nilai Pancasila yang lebih sesuai dengan pandangan tentang hakikat manusia Indonesia.

Buku ini merupakan sebuah risalah ringkas tentang demokrasi Pancasila. Melalui buku ini, kami ingin menjelaskan tentang demokrasi Pancasila, mulai dari genesis, penalaran sampai kepada pelaksanaannya. Bentuknya yang ringkas—sebagai risalah buku yang lebih lengkap—dimaksudkan agar pembahasan lebih terfokus kepada inti persoalannya serta tetap tidak kehilangan nilai-nilai gotong royong yang menjadi ruh demokrasi Pancasila.

Materi yang ditulis di dalam risalah ini juga bukanlah hal yang benar-benar baru. Pada tahun 2014 lalu, kami menulis buku *Koperasi Indonesia: Konsep Pembangunan Politik Ekonomi* (Jakarta: Universitas Trilogi, 1914). Risalah ini merupakan pengembangan dari salah satu bab dalam buku tersebut, khususnya Bab VII, yang memiliki judul yang sama dengan risalah ini, dengan memberikan penambahan pemikiran yang mendasar untuk

lebih memberikan gambaran yang lebih utuh dan menyeluruh.

Buku ini bisa tampil sebagaimana wujudnya di hadapan pembaca, karena peran berbagai pihak yang turut membantu di dalam penulisan dan penerbitannya. Untuk itu, kami merasa perlu mengucapkan terima kasih dari lubuk hati yang terdalam kepada Rektor Universitas Trilogi dan Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PSEP) Universitas Trilogi, dan juga kepada penyunting, H. Mohamad Zaelani, M.Pd., yang tidak hanya sekadar mengoreksi ejaan, tetapi juga sebagai teman berdiskusi, sehingga dapat makin memperkaya buku ini.

Akhirnya, kami ikut mengantarkan buku ini ke tengah-tengah pembacanya dan semoga kehadiran buku ini bermanfaat.

Jakarta, 11 Maret 2016

Dr. (HC) Drs. Subiakto Tjakrawerdaja
Soenarto Soedarno, M.A.
Dr. P. Setia Lenggono









DAFTAR ISI











DEMOKRASI PANCASILA



"Pendeknya cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat.

—Bung Hatta, ***"Ke Arah Indonesia Merdeka", 1932***





I. Pendahuluan

Dewasa ini kita melihat bahwa sebagian masyarakat kita, khususnya para pemikir dan elite politik, menganggap bahwa suatu negara bisa disebut demokratis apabila bentuk pemerintahan negara tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan di negara-negara yang menganut ideologi liberal. Padahal, sesungguhnya banyak model pemerintahan demokratis di dunia ini dan masing-masing model bergantung pada jati diri bangsa



yang bersangkutan. Dalam kaitan ini, para pendiri negara kita juga telah memiliki cita-cita dasar untuk mewujudkan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan masyarakat yang demikian tadi haruslah dibangun negara yang demokratis.

Bung Karno dan Bung Hatta pernah menyatakan bahwa demokrasi harus menjadi bagian penting dalam kehidupan kita sebagai sebuah bangsa dan negara. Pemerintah yang berdasar kepada kedaulatan rakyat akan lebih tangguh dalam menghadapi tantangan zaman dibanding dengan sistem pemerintahan yang lain. Untuk mewujudkan cita-cita dasar tersebut diciptakan tata pemerintahan yang demokratis, yang didasarkan kepada *"Philosophische Gronslag"* atau *"Weltanschaung"* yang sudah disetujui bersama, yaitu Pancasila. Untuk itu, disiapkan Undang Undang Dasar 1945 atau UUD 1945[1], Pembukaan beserta batang tubuh dan penjelasannya.

[1] Setiap penyebutan Undang-Undang Dasar 1945 atau UUD 1945 di dalam buku ini berarti UUD 1945 versi Proklamasi atau sebelum amandemen lengkap dengan Penjelasannya. Penggunaaan UUD 1945 versi Proklamasi sebagai acuan dalam buku ini karena pikiran-pikiran Bung karno dan Bung Hatta dan para pendiri negara lainnya, serta

II. Genesis Demokrasi Pancasila

Dalam pidato penerimaan gelar Doktor Honoris Causa dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta untuknya, Bung Karno menyatakan bahwa beliau hanyalah sebagai perumus dan bukan pencipta Pancasila. Sebab, Pancasila telah ribuan tahun terkandung dalam hati rakyat Indonesia. Pancasila itu telah lama tergurat pada jiwa bangsa Indonesia. Pancasila adalah corak dan karakter bangsa Indonesia. Pancasila tidak lepas dari eksistensi manusia Indonesia.

Dalam kaitan ini, kita dapat melihat berbagai konsepsi pemikiran tentang sistem eksistensi manusia Indonesia. Prof. Mr. Soepomo dalam bukunya yang berjudul *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat* —sebagaimana dikutip oleh Achmad Kartohadiprodjo (2013)[2]— menyatakan bahwa: "Di dalam hukum adat manusia sama sekali bukan individu terasing, bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya ingat keuntungan sendiri." Di dalam hukum

---

pikiran Pak Harto yang menjadi fokus buku ini mengacu pada UUD 1945 versi Proklamasi.

[2] Soepomo dalam Kartohadiprodjo, "Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat", dalam Majalah *Gatra* Edisi No. 30 Tahun XIX, 30 Mei - 5 Juni 2013, halaman 91-92.

adat, yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat. Masyarakat berdiri di tengah-tengah kehidupan hukum. Individu dianggap sebagai anggota masyarakat, makhluk hidup yang tujuan utamanya mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Karena, menurut tanggapan hukum adat, kehidupan individu ialah kehidupan yang diperuntukkan buat mengabdi kepada masyarakat. Tapi pengabdian kepada masyarakat ini oleh individu yang bersangkutan tidak dirasakan sebagai beban. Pengabdian tersebut diberikan kepadanya oleh suatu kekuasaan yang berdiri di luar dirinya. Pengabdian itu tidak bersifat "pengorbanan", yang harus diberikan oleh individu untuk kebaikan umum. Di dalam kesadaran rakyat kewajiban-kewajiban kemasyarakatan semata-mata adalah fungsi-fungsi sewajarnya dari kehidupan manusia. Sebaliknya, individu—sebagai anggota masyarakat—mempunyai pula hak-hak, yaitu hak-hak kemasyarakatan. Artinya, hak-hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugasnya dalam masyarakat. Jadi, pergaulan hukum mengharap dari individu, bahwa ia akan menjalankan kekuasaan hukumnya sesuai dengan tujuan sosial.

Dengan menggunakan perspektif hukum adat, Nasroen menyimpulkan bahwa filsafat

yang mendasari sistem manusia Indonesia adalah suatu filsafat khas yang "tidak Barat" dan "tidak Timur", yang amat jelas termanifestasi dalam ajaran *mufakat*, *pantun-pantun*, *hukum adat*, *ketuhanan*, *gotong royong*, dan *kekeluargaan*[3]. Sementara Sunoto[4] dan Pramono[5] mendefinisikan filsafat manusia Indonesia sebagai "*...kekayaan budaya bangsa kita sendiri... yang terkandung di dalam kebudayaan sendiri...*" atau, dalam ungkapan Pramono, filsafat manusia Indonesia berarti *"...pemikiran-pemikiran... yang tersimpul di dalam adat istiadat serta kebudayaan daerah...*" Jadi, filsafat manusia Indonesia ialah semua pemikiran filosofis yang ditemukan dalam adat istiadat dan kebudayaan kelompok-kelompok etnis masyarakat Indonesia, mulai dari Sabang sampai Merauke.

Lebih jauh, Jakob Sumardjo mendefinisikan filsafat manusia Indonesia secara amat gamblang dan lugas sebagai "filsafat etnik" ialah "...*pemikiran primordial...*" atau "...*pola pikir*

---

[3] Nasroen, *Falsafah Indonesia*, Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1967.

[4] Sunoto. *Mengenal Filsafat Pancasila Melalui Pendekatan Metafisika, Logika dan Etika*, Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widya. 1987.

[5] Pramono R, *Menggali Unsur-unsur Filsafat Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, 1985.

dasar yang menstruktur seluruh bangunan karya budaya…" dari suatu kelompok etnik di Indonesia.[6] "Filsafat etnik" adalah filsafat orisinil dari Indonesia, yang diproduksi oleh *local genius* primitif sebelum kedatangan pengaruh filsafat asing. Pada era neolitikum, sekitar tahun 3500–2500 SM, penduduk Indonesia asli telah membentuk komunitas berupa desa-desa kecil yang telah mengenal sistem pertanian, sistem irigasi sederhana, sistem peternakan, pembuatan perahu, sistem pelayaran sederhana, dan seni bertenun, yang jejak-jejaknya masih dapat ditelusuri hingga sekarang dalam kebudayaan suku Sakuddei di Kepulauan Mentawai (Sumatra Barat), suku Atoni di Timor Timur, suku Marind-Anim di Papua (Irian Barat), juga di suku Minangkabau, Jawa, Nias, Batak, dan lain-lain.

Dalam tulisan ini, kami menyebutnya sebagai filsafat etnik Nusantara, yaitu segala warisan pemikiran asli yang terdapat dalam adat-istiadat dan kebudayaan semua kelompok etnik di Nusantara (sebuah wilayah yang tidak hanya melingkupi NKRI saat ini, tapi juga wilayah negara lain di sekitar Lautan Pasifik dan Asia

---

[6] Jacob Sumarjo, *Arkeologi Budaya Indonesia: Pelacakan Hermeneutik-Historis terhadap Artefak-Artefak Kebudayaan Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Qalam, 2002.

Tenggara yang masih mendapatkan pengaruh peradaban Austronesia – Melanisia). Jadi, semua produk filosofis sebelum datangnya filsafat asing (Tiongkok, India, Persia, Arab, Eropa) ke Nusantara, menurut hemat kami dapat disebut sebagai filsafat etnik Nusantara. Sebagaimana manusia Jawa primitif, yang menurut N.J. Krom dalam Hidayat[7], telah memproduksi banyak budaya asli sebelum dipengaruhi budaya Tiongkok dan India, tiga di antaranya yang terkenal ialah wayang, orkestra gamelan, dan karya tekstil batik. Semua budaya material itu dapat dikatakan sebagai upaya-upaya paling termula untuk membangun tradisi metafisika, etika, kosmologi, dan kosmogoni spekulatif yang kian kritis dan sistematis di kemudian hari.

Namun demikian, harus dipahami pula bahwa sejak dahulu keberadaan Nusantara sebagai negeri maritim yang memiliki rangkaian pulau terbanyak di dunia dengan posisi geografis yang sangat strategis, sebagaimana digambarkan Lombard dalam *Le Carrefour Javanais*[8] atau digambarkan

---

[7] Ferry Hidayat "Sketsa Sejarah Filsafat Indonesia" (tidak diterbitkan), 2004.

[8] Dennys Lombard, *Le Carrefour Javanais* (edisi Indonesia: *Nusa Jawa Silang Budaya*), *Jakarta: Gramedia,* 1996.

Antony Reid[9] sebagai "Tanah di Bawah Angin" telah menempatkan Nusantara sebagai wadah bagi bertemunya berbagai peradaban dunia, tidak hanya membawa berbagai peradaban besar Timur merasuk ke jantung Nusantara, sebagaimana peradaban Hindu dan Buddha dari India yang melakukan penetrasi hampir secara bersamaan seiring dengan tumbuhnya Kerajaan Kutai Martadipura sebagai kerajaan Hindu tertua di Indonesia hingga Kerajaan Taruma Negara, Majapahit, dan seterusnya. Selanjutnya peradaban Buddha India mempengaruhi Kerajaan Kalingga, Mataram Buddha hingga Sriwijaya. Berikutnya muncul peradaban Islam yang dibawa masuk ke dalam Kerajaan Perlak Samudra Pasai, Demak hingga Mataram Islam, dan seterusnya. Sementara peradaban Tiongkok melalui ajaran Taoisme dan Konfusianisme ikut mewarnai di hampir semua sendi kehidupan kerajaan-kerajaan yang pernah ada di Nusantara. Kekayaaan sumber daya alam Nusantara pun menjadi daya pikat masuknya peradaban Barat melalui penetrasi perdagangan dan kolonialisme yang diboncengi kepentingan misionaris agama Kristen dengan semangat

---

[9] Anhony Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Waktu Niaga 1450 – 1680 Jilid Satu: Tanah di Bawah Angin,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.

3G-nya (*Gold, Glory and Gospel*). Menjadikan Nusantara sebagai tempat yang paling subur di atas muka bumi ini, di dalam "proses pemberadaban" umat manusia. Sebuah proses kolosal sejarah yang ikut membentuk manusia Indonesia yang tampak seperti sekarang.

Membaca realitas tersebut, menjadi penting untuk menegaskan di sini bahwa filsafat etnik Nusantara tidaklah hidup dalam ruang hampa yang statis, sehingga seperti katak dalam tempurung yang kebal terhadap pengaruh peradaban asing dan bersih dari pengurus unsur filosofis asing. Artinya, dengan segala kekurangan dan kelebihannya filsafat etnik Nusantara berhasil mengadaptasi, mengolah, dan berinteraksi (saling mempengaruhi) dengan berbagai aliran filsafat yang berjumpa dengannya di aras lokal, sehingga memunculkan berbagai paham baru yang berbeda dengan filsafat aslinya (hibriditas budaya). Sebagaimana masuknya filsafat Taoisme dan Konfusianisme pada 1122-222 SM yang saling bercampur dan berbaur bersama filsafat-filsafat lokal, sehingga filsafat-filsafat itu tak dapat lagi dicerai-beraikan.[10] Salah satu

[10] SarDesai, D.R, *Southeast Asia: Past & Present,* San Francisco: Westview Press, 1989.



dari sisa membaurnya filsafat-filsafat tadi, yang hingga kini masih dipraktikkan orang Indonesia adalah ajaran *hsiao* dari Konghucu. Ajaran tersebut menegaskan bahwa seseorang harus menghormati orangtuanya melebihi apa pun. Ia harus mengutamakan orangtuanya sebelum ia mengutamakan orang lain.

Senada dengan pemahaman di atas, Ki Hajar Dewantara mencoba mengembangkan sebuah konsep yang disebutnya "prinsip nasi goreng". Nasi goreng adalah makanan tradisional yang biasanya digoreng dengan minyak kelapa. Namun, jika *butter* yang berasal dari Belanda dapat membuat nasi goreng itu bertambah enak, maka tak ada alasan seseorang harus menolak penggunaan *butter* itu, selama yang menggorengnya ialah orang Indonesia sendiri. Filsafat Indonesia tradisional yang "ber-*butter* Belanda" itu tetap layak untuk disebut "filsafat buatan orang Indonesia", bukannya plagiarisme filsafat Barat. Dalam perspektif Geertz[11] ataupun Mulder[12] fenomena seperti itu disebutnya sinkretisme.

---

[11] Clifford Geerz, *Abangan Santri Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1983.

[12] Mulder Niel, Agama, *Hidup Sehari-Hari dan Perubahan Budaya: Jawa, Muangthai dan Filipina*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.



Sinkretisme adalah upaya untuk menenggelamkan berbagai perbedaan dan menghasilkan kesatuan di antara berbagai sekte atau aliran filsafat, sehingga dapat digunakan untuk menggambarkan upaya memadukan berbagai unsur yang terdapat di dalam bermacam pembicaraan sehubungan dengan masalah (keagamaan) tanpa memecahkan berbagai perbedaan dasar dari prinsip-prinsip yang ada di dalamnya.

Semuanya itu tampak nyata pada fase pra-kemerdekaan, banyak di antara pemikir Indonesia ter-Barat-kan yang tidak menerima filsafat Barat yang asing itu secara *for granted*. Mereka mengkritisinya secara tajam. Jika filsafat itu tidak sesuai dengan kondisi objektif dan sejarah alamiah Indonesia, akan ditanggalkannya. Sebagaimana Bung Karno berusaha menyesuaikan Marxisme dengan kondisi objektif Indonesia, yang ia sebut dengan *Marhaenisme*.[13] Sementara Tan Malaka mengembangkan konsepsi *Madilog: Materialisme, Dialektika, Logika* sebagai bagian dari proses internalisasi Filsafat Marxisme-Leninisme di Indonesia.[14] Juga Filsafat Sosialisme-Demokrat

---

[13] Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi* Jilid I. Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1964.

[14] Tan Malaka, *Madilog: Materialisme Dialektika Logika*, Jakarta: Pusat Data Indikator, 1999.

yang dikaji oleh Sutan Sjahrir dalam tulisannya *Sosialisme di Eropah Barat* dan *Masa Depan Sosialisme Kerakyatan*.[15] Demikianlah filsafat etnik Nusantara dipilih-dipilah sebelum diambil manfaatnya. Aspek-aspek lama yang mendukung sistem kenegaraan yang baru, diambil dan dipadukan dengan aspek-aspek Barat modern, Islam, dan lainnya.

Aspek-aspek dari filsafat etnik Nusantara terbaik meresap mendasari pembentukan negara Indonesia modern, seperti tradisi ketuhanan (*teisme)* dan permusyawaratan (*demokrasi pramodern*), persatuan antara pimpinan dan rakyat, prinsip kekeluargaan, permusyawaratan dan prinsip gotong royong. Sementara sejumlah paham Barat modern yang relevan, seperti nasionalisme, humanisme universal atau internasionalisme, rasionalisme, sosialisme negara (*staatssocialisme*) dan kesejahteraan sosial (*social democracy*) diadopsi dan dicangkokkan. Gagasan dan konsepsi filosofi hibrid seperti itulah yang mendasari perumusan Pancasila dan UUD Proklamasi, sebagai dasar bagi pembentukan Negara Indonesia Merdeka. Hal-hal tadi menjadi

---

[15] Sutan Sjahrir, "Sosialisme di Eropah Barat" *Part I* (12 November 1952), *Part II ibid* (13 Desember 1952) dan *Part III* (14 Januari 1953), Jakarta: Suara Sosialis.

relevan jika kemudian filsafat Pancasila dipahami di sini sebagai hasil dari proses adaptasi selektif atas "pertemuan" berbagai paham filsafat dunia di Nusantara. Filsafat etnik Nusantara, menjadi wadah bagi berlangsungnya transformasi, legitimasi dan habitualisasi gagasan dan konsepsi filosofi hibrid yang ikut membentuk sistem manusia Indonesia sebagaimana kita pahami dewasa ini.

Dari cara pandang sistem manusia Indonesia tersebut, selanjutnya lahirlah paham kekeluargaan sebagai esensi dasar kehidupan bermasyarakat dan bernegara manusia Indonesia. Dalam kaitan ini, Prof. Mr. Notonegoro menyatakan bahwa sistem dasar ontologis Pancasila adalah manusia, karena manusia merupakan subjek hukum pokok dari sila-sila Pancasila. Manusialah yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Manusia pula yang ber-kemanusiaan yang adil dan beradab, ber-kesatuan Indonesia, ber-kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta ber-keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[16] Berbeda dengan pandangan Barat yang didasarkan atas

---

[16] Notonegoro dalam Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma, 2013.

pemikiran bahwa manusia itu dilahirkan dengan bebas dan sama serta masing-masing individu diperlengkapi dengan hak yang sekarang dikenal dengan hak asasi manusia. Ada pun pandangan suku-suku bangsa di Nusantara didasarkan atas pemikiran bahwa manusia terdiri atas: susunan kodrat jiwa dan raga, serta jasmani dan rokhani dan sebagai makhluk individu dan makhluk sosial serta sebagai makhluk pribadi dan sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa. Suku-suku bangsa di Nusantara memandang bahwa manusia itu dilahirkan dan hidup selalu dalam pergaulan hidup. Manusia ditakdirkan untuk "hidup berkelompok", dan hanya mempunyai arti dalam kehidupan dalam kelompoknya. Manusia akan kehilangan arti jika ia hidup sendiri di luar pergaulan hidup.

Sementara itu Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo dalam buku yang berjudul *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, memperjelas pemikiran yang dikemukakan Prof. Notonegoro bahwa bahwa "hidup berkelompok" itu ternyata merupakan senjata bagi manusia untuk mempertahankan hidupnya, baik terhadap bahaya dari dalam—kelaparan yang harus diberantas dengan mencari dan memperoleh bahan makanan—maupun yang datangnya

dari luar—yang berupa manusia maupun bukan manusia (hewan buas, bencana alam dan sebagainya).[17] Mengingat keadaan ini maka dilahirkan dan hidup berkelompok itu juga merupakan suatu alat perlengkapan yang diberikan oleh Tuhan untuk mempertahankan hidupnya, sejajar dengan raga, rasa, rasio, dan rukun. Manusia akan mempergunakan keempat unsur tadi sebaik-baiknya secara harmonis, sehingga terdapat ketenteraman, keseimbangan, harmoni. Inilah yang menjadi tujuan hidup manusia, yaitu bahagia. Jika tujuan hidup manusia Indonesia sebagaimana tadi kami singgung adalah hidup bahagia, cara yang digunakan untuk memanfaatkan alat perlengkapan hidupnya adalah melalui cara musyawarah. Cara musyawarah untuk mufakat ini merupakan esensi dasar dari sistem demokrasi khas Indonesia yang berdasarkan Pancasila yaitu demokrasi Pancasila.

Pemikiran filsafat kekeluargaan juga diuraikan Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo yang bertitik-tolak dari masalah yang selalu dijumpai di Barat. Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo (2010) menyimpulkan bahwa dunia barat,

---

[17] Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Jakarta: Gatra Pustaka, 2010.

mulai pada zaman *Renaissance,* dilihat sebagai "penemuan kembali manusia dari kepribadiannya" yang menempatkan individu dalam pusat (pangkal) pemikirannya dan melahirkan dogma, bahwa manusia itu dilahirkan terpisah satu sama lain (bebas) dan setaraf (*man are created free and equal*).[18] Oleh karena dalam individu itu rasio menjadi pengemudinya, maka pemikiran barat lebih menitikberatkan pada rasio, dan mengabaikan atau tidak memberi tempat sewajarnya pada unsur-unsur lain manusia: rasa dan raga, dalam penghidupannya.

Namun, kenyataan—menurut Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo—manusia selalu hidup dalam suatu pergaulan hidup[19], dan tidak seperti pandangan Hobbes, individu-individu satu sama lain mengadakan perjanjian (kontrak) hidup bersama. Atau, dan ini merupakan pendapat umum, manusia mempunyai suatu sifat yaitu mencari sesamanya (makhluk sosial). Inilah yang menurut Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo menimbulkan suatu masalah "kemerosotan" pada masyarakat Barat apakah yang primer, individu atau kesatuan pergaulan hidup? Berpangkal dari

---

[18] *Ibid*.

[19] *Ibid.*

kenyataan bahwa manusia selalu berada dalam "pergaulan hidup", maka Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo berkesimpulan bahwa ia berbeda dengan cara pandang Barat yang tidak lagi bertolak pangkal pada individu, melainkan pada "ke-dwitunggal-an antara individu dan kesatuan pergaulan hidup".[20]

Hal ini telah dikatakan Bung Karno ketika beliau mempertahankan rancangan Undang-Undang Dasar yang disusun berdasarkan Pancasila yaitu:

> "...*buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan "right of the citizen", maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan Negara kita kepada paham* ***kekeluargaan****, paham tolong-menolong, paham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualism dan liberalisme dari padanya. Keberanian menunjukkan, bahwa kita tidak hanya membebek kepada contoh-contoh Undang-Undang Dasar Negara lain, tetapi membuat sendiri Undang-Undang yang baru, yang berisi kepahaman keadilan yang menentang*

[20] *Ibid*.

individualisme dan liberalisme; yang berjiwa kekeluargaan dan gotong royong....”[21]

Dalam pandangan Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo, Bung Karno dalam pidatonya ini jelas menolak konsep hak asasi manusia (*human rights*) dan juga individualisme sehingga menyimpulkan bahwa jiwa Pancasila itu adalah “kekeluargaan”, bukan konsep HAM dan individualisme Barat.

Perkataan “kekeluargaan” merupakan kata sifat yang berasal dari kata “keluarga” yang merupakan suatu bentuk pergaulan hidup. Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodjo menyatakan juga bahwa “kekeluargaan” adalah paham yang asalnya dari keluarga sebagai suatu kesatuan pergaulan hidup yang terdiri dari anggota-anggota yang berbeda-beda satu sama lain.[22] Keluarga biasanya terdiri dari bapak, ibu, dan anak-anak. Meskipun di dalam satu keluarga, tapi tetap terdapat berbagai perbedaan, seperti perbedaan umur, kelamin, sifat, dan sebagainya. Karena itu, kita sebut perbedaan dalam kesatuan. Meskipun terdapat perbedaan namun mereka

[21] Pidato Bung Karno dalam rapat BPUPK, 15 Juli 1945 dikutip dari Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945.*

[22] Soediman, *op.cit.*

hanya dapat merasa bahagia jika hidup bersama dalam keluarga. Karena itu, meskipun ada perbedaan, mereka tetap ingin dilaksanakan dalam persatuan, sehingga ada perbedaan dalam kesatuan. Karena itulah, bagi suku-suku bangsa di Nusantara ini, tempat individu dalam pergaulan itu dilukiskan sebagai "kesatuan dalam perbedaan" dan "perbedaan dalam kesatuan". Hal ini yang membedakan pemikiran Pancasila dengan cara pandang Barat. Apabila pemikiran Barat berpangkal pada individu sebagai makhluk bebas, masing-masing dengan kekuasaan penuh, yang kemudian hidup berkumpul. Pemikiran Pancasila yang berpangkal pada pendirian bahwa manusia dilahirkan untuk hidup berkelompok, merupakan suatu kesatuan, tanpa mengabaikan adanya perbedaan yang terdapat di dalamnya. Atau, dengan kata lain, suatu kesatuan dalam perbedaan, perbedaan dalam kesatuan.

Dengan demikian, paham kekeluargaan yang merupakan prinsip dasar manusia Indonesia dalam berinteraksi dan berinterelasi dapat didefinisikan sebagai: tekad, keinsafan, dan kesadaran kolektif untuk mengerjakan segala sesuatu oleh semua dan untuk semua di bawah pimpinan seorang kepala dan di bawah penilikan para anggotanya.

Pemikiran paham kekeluargaan ini kemudian melahirkan kesadaran kebangsaan Indonesia dengan tumbuhnya gerakan kebangkitan nasional yang dideklarasikan pada tanggal 20 Mei 1908 yang dipelopori kaum cendekiawan di antaranya oleh Dr. Wahidin Sudirohusodo. Tanggal tersebut kemudian diperingati sebagai Hari Kebangkitan Nasional yang menjadi **tonggak sejarah** lahirnya gagasan untuk membangun suatu negara dengan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan paham kekeluargaan.

Kesadaran kebangsaan tersebut terus berkembang di seluruh Indonesia dan yang kemudian memberi inspirasi dan menumbuhkan motivasi kaum muda untuk menggalang persatuan dan kesatuan bangsa. Kesadaran kebangsaan tersebut kemudian diikrarkan oleh pemuda dari seluruh Nusantara pada tanggal 28 Oktober 1928 yang selanjutnya kita kenal sebagai Sumpah Pemuda. Pada waktu itu, para pemuda dari seluruh Nusantara merasa sebagai sebuah "keluarga besar" mempertautkan rasa "kesatuan dalam perbedaan" dan "perbedaan dalam kesatuan" karena merasa kesamaan nasib sebagai bangsa terjajah dan mengukuhkan cita-cita bersama menjadi bangsa yang merdeka. Lewat Sumpah Pemuda itulah para pemuda mengikrarkan tiga sumpah yang monumental dalam sejarah perjuangan menuju

kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu berbangsa satu, bertanah air satu, dan berbahasa persatuan yaitu Indonesia. Sumpah Pemuda inilah yang merupakan wujud nyata dari rasa persatuan sebagai bangsa yang mengalami penjajahan untuk mencapai kemerdekaannya. Inilah **tonggak sejarah** lainnya dari proses kelahiran Negara Indonesia yang didasarkan pada paham kekeluargaan.

Titik kulminasi dari pertautan rasa "kesatuan dalam perbedaan, dan perbedaan dalam kesatuan" akibat kesamaan nasib sebagai bangsa terjajah adalah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 yang intinya adalah pernyataan "kemerdekaan Republik Indonesia". Inilah **tonggak sejarah** lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

III. Undang-Undang Dasar 1945

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melakukan sidang dan mengesahkan UUD 1945.

1. Teori Konstitusi dalam UUD 1945

Menurut A.B. Kusuma, penjelasan UUD 1945 menunjukkan bahwa para penyusun

UUD (*framers of the constitution*) yang banyak di antaranya adalah para pendiri bangsa (pendiri negara) adalah orang-orang yang sangat memahami teori konstitusi. Hal ini dapat kita lihat dalam "kunci pokok pertama" yang menegaskan bahwa negara Indonesia memakai asas *Rechtstaat* atau konstitualisme versi Eropa Kontinental, dan "kunci pokok kedua" yang menegaskan bahwa pemerintah berdasar atas sistem konstitusi yang merupakan konstitualisme versi Inggris-Amerika (*Common Law Countries*).[23] Syarat-syarat UUD 1945 untuk disebut sebagai sebuah konstitusi juga telah dipenuhi. Kecukupan ini karena di dalam UUD 1945 sudah terdapat: (1) *Preambule* atau Pembukaan; (2) struktur pemerintahan yang menentukan kekuasaan masing-masing lembaga negara serta hubungan antar-lembaga negara dan hubungan dengan rakyat; (3) hak dan kewajiban warga negara yang sesuai dengan hak asasi manusia (HAM); dan (4) prosedur untuk mengubah atau mengamandemen UUD.

Selain itu, fungsi konstitusi di dalam UUD 1945 juga telah sesuai dengan teori konstitusi karena telah memenuhi beberapa hal dasar berikut ini.

[23] A.B. Kusuma, "Teori Konstitusi dan UUD 1945", *makalah* presentasi.

1) Adanya pembatasan kekuasaan negara (fungsi limitasi).
2) Mewujudkan integrasi nasional sebagaimana yang dapat kita lihat dalam pilihan bentuk Negara Kesatuan. Di dalam Pasal 35 juga dinyatakan bahwa "Bendera Negara Indonesia ialah Sang Saka Merah Putih" serta Pasal 36 yang menyebutkan bahwa "Bahasa Negara ialah bahasa Indonesia" (fungsi integrasi nasional).
3) Adanya tugas untuk melindungi warga negara yang sesuai dengan ketentuan HAM (fungsi proteksi).
4) Melindungi semua penduduk (bukan hanya warga negara), termasuk kaum minoritas karena ras, minoritas karena agama maupun kelompok sosial yang berbeda dengan golongan mayoritas (fungsi proteksi minoritas).
5) Konsitusi sebagai alat perubahan sosial (*social engineering*). Pilihan terhadap bahasa Melayu yang menjadi bahasa negara, meski penutur bahasa Jawa sebenarnya lebih banyak namun dianggap kurang demokratis karena masih memiliki karakter feodal, merupakan alat dari pada pendiri bangsa untuk melakukan perubahan sosial.

Berdasarkan teori konstitusi tersebut di atas maka ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan indonesia (PPKI)

IV. Pancasila Ideologi Indonesia Merdeka

Sebagaimana kita ketahui bersama, pada saat pemimpin pergerakan kemerdekaan Indonesia berkumpul untuk merancang berdirinya Negara Indonesia Merdeka, mereka menghendaki agar negara yang akan mereka dirikan itu adalah negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Untuk itu, mereka terlebih dahulu mencari "*Philosophische Gronslag*", mencari "*Weltanschauung*" yang disetujui bersama dari Negara Indonesia Merdeka yang akan didirikan. Dalam pidato untuk menjawab pertanyaan Ketua Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang disampaikan pada tanggal 1 Juni 1945, Bung Karno menyampaikan "dasar falsafah negara" atau "*Philosophische Grondslag"* atau "*Weltanschauung"*, dan di atas dasar falsafah negara itulah, berdiri Negara Indonesia Merdeka yang bersifat kekeluargaan.

Dasar falsafah negara yang diuraikan Bung Karno bersumber dari sistem eksistensi manusia Indonesia dan paham kekeluargaan seperti telah diuraikan di atas.

Selanjutnya Pidato Bung Karno tersebut dibahas secara luas dan mendalam yang akhirnya dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 Pancasila ditetapkan sebagai dasar negara dan tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Sebagai dasar negara, Pancasila memiliki sila-sila sebagai berikut berikut ini.

1. Ketuhanan Yang Maha Esa, Sila Pertama Pancasila

   Pernyataan penting Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta, dan manusia adalah ciptaan. Relasi ini kembali ditegaskan dalam pernyataan kemerdekaan karena pernyataan itu penting dalam hidup bangsa yang merdeka. Kemerdekaan hanya bisa bersandar pada refleksi bahwa tidak boleh ada penghambaan oleh manusia satu atas manusia yang lain. Kalau sebuah bangsa berjuang untuk lepas dari penjajahan, maka sekali merdeka, bangsa itu haruslah membangun solidaritas antar manusia, dan pada akhirnya

membangun kehidupan bersama yang lebih baik bagi semua.

"... *Prinsip Ketuhanan! Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya bertuhan Tuhannya sendiri... marilah kita semuanya ber-Tuhan. Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada 'egoisme-agama'. Dan hendaknya Negara Indonesia satu Negara yang ber-Tuhan*.

Marilah kita amalkan, jalankan agama... dengan cara yang berkeadaban. Apakah cara yang berkeadaban itu? Ialah hormat menghormati satu sama lain."

"*...sudah saya lihat secara historis, sudah saya lihat dari sejarah kegamaan, pada garis besarnya rakyat Indonesia ini percaya kepada Tuhan. Bahkan Tuhan yang sebagai yang kita kenal di dalam agama-agama kita. Dan* ***formulering*** *Tuhan Yang Maha Esa bisa diterima oleh semua golongan agama di Indonesia ini. Kalau kita mengecualikan elemen agama ini, kita membuat salah satu elemen*

yang mempersatukan batin bangsa Indonesia dengan cara yang semesra-mesranya.[24]

Penjabaran dari Bung Karno ini bertujuan untuk mendorong interaksi yang kuat dan terus-menerus dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Disadari bahwa keragaman agama dan kepercayaan adalah suatu kenyataan bangsa Indonesia, dan pengakuan akan Tuhan Yang Maha Esa menjadi amat penting untuk mengakui bahwa yang paling penting adalah "manusia"-nya. Tuhan Yang Maha Esa dimuliakan jika manusia satu memuliakan yang lain.

Fondasi ini juga memberikan landasan moral atas hal-hal penting dalam demokrasi yang berdasarkan Pancasila, yaitu partisipasi, pemberdayaan, pemajuan harkat hidup manusia, dan keterbukaan. Landasan moral ini nantinya diterjemahkan dalam pengembangan lembaga perwakilan rakyat dan pranata pemerintahan. Dengan ini, fondasi Ketuhanan Yang Maha Esa juga dapat menjadi rujukan tata pemerintahan untuk menjawab "mengapa terjadi kekerasan?",

---

[24] Presiden Bung Karno, Kuliah Umum di Istana Negara, Jakarta 26 Juni 1958, dalam *100 Tahun Bung Karno*, 2001.

"mengapa terjadi ketimpangan sosial?", "mengapa kelompok politik tidak juga *legitimate*?"

2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Sila Kedua Pancasila

   Bung Karno dan Bung Hatta mengakui bahwa Indonesia telah mempunyai akar demokrasi. Sejarah Indonesia menyediakan banyak rujukan bagaimana demokrasi itu berkembang, dan terus dikelola dalam pranata masyarakat. Namun, para proklamator ini mengingatkan, bahwa pada akhirnya, "manusia" adalah penting. Adalah menjadi ironi seandainya Indonesia merdeka, tetapi dalam proses kehidupan internasional, Indonesia terlibat langsung atau tidak langsung sehingga membuat bangsa lain hidup dalam kesengsaraan.

"*Lebih dulu saya mau menerangkan kepada saudara-saudara bahwa dengan sengaja kita selalu memakai perkataan kemanusiaan dalam perikemanusiaan. Kemanusiaan adalah alam manusia ini.* ***De mensheid****. Perikemanusiaan adalah jiwa yang merasakan bahwa antara manusia dengan lain manusia ada hubungannya,*

jiwa yang hendak mengangkat membedakan jiwa manusia itu lebih tinggi daripada jiwa binatang..."

"*... Di satu pihak terjadinya negara-negara nasional dan bangsa-bangsa, di lain pihak perhubungan yang makin rapat antara manusia dan manusia dan antara bangsa dan bangsa. Saudara-saudara sehingga jikalau kita mau berdiri sendiri sebagai bangsa tak mungkinlah, dunia telah menjadi demikian. Maka oleh karena itu kitapun di dalam Republik Indonesia ini yakin di dalam tekad kita ini tidak hanya ingin mengadakan satu bangsa Indonesia yang hidup dalam masyarakat adil dan maksmur. Tidak. Tapi kita di samping itu bekerja keras pula untuk kebahagiaan seluruh ummat manusia... Bahkan kita yakin masyarakat adil dan makmur tak mungkin kita dirikan hanya di dalam lingkungan bangsa Indonesia saja. Masyarakat adil dan makmur pada sistemnya adalah sebagian daripada masyarakat adil dan makmur yang mengenai seluruh kemanusiaan..*"

"*... nasionalisme yang hidup di dalam suasana perikemanusiaan: nasionalisme yang mencari usaha agar segala ummat manusia ini*

akhirnya nanti hidup dalam satu keluarga besar yang sama bahagianya."[25]

Apakah pernyataan di atas menjadi utopia. Sejarah menunjukkan tidak. Dalam riwayat 20 tahun pertama, Indonesia yang belum lagi makmur, mengupayakan bantuan terhadap negeri seperti India dan Mesir, dan pada akhirnya bersama-sama mengupayakan terselenggaranya Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955. Upaya nyata ini amat penting untuk memperkuat legitimasi kemerdekaan Indonesia itu sendiri. Bangsa yang merdeka tahu bagaimana menghargai kemerdekaan itu menjadi perwujudan kesejahteraan sosial.

3. Persatuan Indonesia, Sila Ketiga Pancasila

Prinsip kebangsaan Indonesia mempunyai fondasi yang kuat, yaitu Sumpah Pemuda, 28 Oktober 1928. Ketika diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, konstitusi Republik Indonesia dirujukkan untuk mewujudkan demokrasi Pancasila—meski prosesnya amat sulit. Ketimpangan sosial dan ketimpangan sosial politik membuat demokrasi yang

---

[25] *Ibid.*

berdasarkan Pancasila direduksi hanya menjadi alat.

Dalam kaitan itu Bung Karno menegaskan bahwa yang menjadi alat adalah negara, sedangkan kebangsaan adalah fondasi—bukan sebaliknya.

"*Kalau umpamanya sila kebangsaan dibuang, umpama, apa yang menjadi pengikat rakyat Indonesia yang 82 juta sekarang nantinya lebih. Apa? Ketuhanan Yang Maha Esa? Ya, bisa! Cita-cita untuk keadilan sosial? Ya, bisa! Tapi dalam realisasinya, Saudara-saudara, realisasi yang segi negatif menentang imperialisme, realisasi yang segi positif menyelenggarakan masyarakat yang adil dan makmur itu, kalau tidak ada binding kebangsaan itu, kita tidak akan bisa kuat. Menentang imperialisme sebagai segi negatif – penentangan ialah negatif hanya bisa dengan cara yang kuat kalau segenap bangsa Indonesia menentang dengan rasa itu tadi: Kami ingin merdeka, kami adalah satu bangsa, kami adalah satu rakyat yang menderita bersama-sama akibat daripada penjajahanmu. Jikalau rasa kebangsaan ini tidak ada, barangkali kita belum bisa sampai sekarang ini mendirikan negara yang merdeka.*

Barangkali paling-palingnya menjadi negara-negara yang kecil, ***kruimel staten***."

"*Inilah arti daripada Negara Nasional Indonesia. Maka oleh karena itu, saudara-saudara, jikalau kita menghendaki negara kita ini kuat, dan sudah barang tentu kita menghendaki negara kita ini kuat, oleh karena kita memerlukan negara ini sebagai alat perjuangan untuk merealisasikan satu masyarakat adil dan makmur, kita harus dasarkan negara ini antara lain di atas paham kebangsaan.*"[26]

4. Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, Sila Keempat Pancasila

   Demokrasi yang berdasarkan Pancasila adalah proses yang melibatkan seluruh proses sejarah kebangsaan Indonesia, dan menjadi proses penting kenegaraan Indonesia. Proses, dan bukan alat, itulah yang ditekankan oleh seluruh konstruksi dan pranata kenegaraan, mulai dari UUD 1945, kebijakan publik yang menyentuh masalah interaksi antara kelompok etnis dan sosial-politik, yang

---

[26] *Ibid.*

menyelenggarakan kesejahteraan, dan yang menjadi inti "musyawarah" dalam demokrasi Pancasila.

"... *Demokrasi bagi kita sebenarnya bukan sekadar satu alat teknis, tetapi satu alam jiwa pemikiran dan perasaan kita. Tetapi kita harus bisa meletakkan alam jiwa dan pemikiran kita itu di atas kepribadian kita sendiri, di atas penyelenggaraan cita-cita satu masyarakat yang adil dan makmur...*"

"*Tetapi di dalam cara pemikiran kita atau lebih tegas lagi di dalam cara keyakinan dan kepercayaan kita, kedaulatan rakyat bukan sekadar alat saja. Kita berpikir dan merasa bukan sekadar hanya tehnis, tetapi juga secara kejiwaan, secara psychologis nasional dan secara kekeluargaan.*

"*Di dalam alam pikiran dan perasaan yang demikian itu maka demokrasi, bagi kita bukan sekadar satu alat tehnis saja, tetapi satu "**geloof**", satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita-citakan.*"[27]

[27] *Ibid.*

Bung Hatta juga memberi penjelasan sebagai berikut:

"*...Kedaulatan rakyat adalah pemerintahan rakyat yang dijalankan menurut peraturan yang telah dimufakati dengan bermusyawarah. Apabila ia dilakukan oleh rakyat dengan tiada menurut peraturannya, melainkan sesuka-sukanya, sehingga tiap-tiap golongan rakyat bertindak dengan semau-maunya saja maka pemerintahan rakyat itu menjadi* ***anarchi. Anarchi*** *artinya tidak punya aturan, jadinya bukan pemerintahan lagi...*"

"*...Juga rakyat bertanggung jawab caranya menentukan nasibnya. Kalau rakyat tidak mempunyai keinsyafan politik, rasa tanggung jawab sangat kurang padanya. Dan bagaimanakah rakyat dapat melakukan kedaulatannya, apabila ia tidak mengerti akan tanggung jawab? Rakyat yang semacam itu mudah sekali mengutus ke dalam Dewan Perwakilan Rakyat anggota sebenarnya bukan jadi wakilnya.*

Rakyat harus tahu menimbang siapa yang harus diutusnya ke dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Rakyat yang tidak mempunyai keinsyafan politik mudah tertipu dengan semboyan kosong... Kedaulatan rakyat

menimbulkan pimpinan negara yang berdasar kepada permusyawaratan. Permusyawaratan dengan mengadu keyakinan banyak memakan tempo dan membuang waktu, sebab itu sering dicela. Akan tetapi permusyawaratan yang dilakukan dengan harga-menghargai pendirian masing-masing, membentuk karakter dan memperdalam keyakinan. Ini adalah keuntungan besar! Pada sistemnya, rakyat yang sudah mempunyai keinsyafan dan kecerdasan politik hanya mau dipimpin dengan tindakan yang meyakinkan."[28]

5. Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, Sila Kelima Pancasila

   Dalam jangka panjang, sebuah bangsa harus membangun kemandirian dan pemberdayaan diri. Tantangan dunia terus berkembang sehingga mengharuskan suatu bangsa untuk terus mengevaluasi diri, sebab sering kali tantangan dunia tadi memojokkan suatu bangsa sampai bertekuk lutut. Untuk ini, keadilan sosial menjadi syarat penting kemandirian dan pemberdayaan diri.

[28] Hatta, 1946.

"*Kita menghendaki satu masyarakat adil dan makmur, masyarakat yang tidak ada hisap menghisap satu sama lain. Itu adalah "doel" daripada pergerakan kita, daripada perjuangan kita. Alat kita untuk merealisasikan ini adalah negara.*"[29] "*Maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencinta rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip* ***sociale rechtvaardigheid****, yaitu bukan saja persamaan politiek, saudara-saudara, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.*"[30]

Demikian juga dengan kedaulatan rakyat yang dalam praktik hidup berlaku sebagai pemerintah rakyat. Syarat bagi segala kekuasaan ialah keadilan, yang dengan sendirinya harus membawa kesejahteraan bagi segala orang. Manakala pemerintahan rakyat tidak membawa keadilan dan kesejahteraan, melainkan menimbulkan kezaliman dan pencideraan, kekuasaan itu tidak bisa kekal.

---

[29] Bung Karno, *op.cit.*

[30] Pidato 1 Juni 1945, pidato lahirnya Pancasila.

Dari hal-hal yang kami kemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa berbeda dengan ideologi yang berasal dari Eropa—baik yang didasarkan kepada kotrak seluruh individu dalam masyarakat (*contract sociale* dari Hobbes, John Locke, Rousseau), teori golongan dari negara *(class theory*-nya Marx, Engels, dan Lenin), ataupun negara integralistik (dari Spinoza, Hegel, dan Adam Muller)—Pancasila adalah produk dari suatu proses. Proses tersebut adalah hasil gerakan perjuangan rakyat Indonesia untuk mencapai Indonesia Merdeka yang terjadi pada masa kebangkitan nasional dan didasarkan kepada pandangan ontologis tentang hakikat manusia sebagai subjek pendukung negara. Negara terbentuk atas kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Karena itu, negara mengatasi semua golongan yang ada dalam masyarakat, negara tidak memihak pada salah satu golongan yang ada dalam masyarakat. Negara adalah masyarakat itu sendiri. Pancasila juga merupakan konsep pemikiran para pendiri negara, yang merupakan norma dasar bagi sistem hukum Indonesia dan merupakan hasil karya yang khas bangsa Indonesia, yang secara antropologis merupakan *"local genius"* bangsa Indonesia.

V. Negara Kekeluargaan

Sesuai dengan UUD 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang bersifat kekeluargaan. NKRI yang bersifat "kekeluargaan" yang memenuhi unsur pembentukan sebuah negara telah menjadi semangat dan cita-cita yang muncul dalam perdebatan-perdebatan sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 28 Mei - 22 Agustus 1945. Dalam risalah dari sidang tersebut menunjukkan bahwa para pendiri bangsa tampaknya tidak mau terjebak dalam sistem pemerintahan yang bersifat Presidensial atau Parlementer. Para pendiri bangsa justru berkesimpulan bahwa Indonesia perlu mengadopsi sistem pemerintahan otentik yang berdasarkan pada corak hidup bangsa Indonesia, yaitu sistem kekeluargaan yang pada saat itu disebut juga sebagai "Sistem Sendiri".

Visi negara kekeluargaan ini sesungguhnya berakar dari cara pandang hakikat manusia Indonesia yang mendasari paham kekeluargaan sebagaimana yang diuraikan di atas. Dengan berlandaskan atas paham tersebut, maka negara

yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 bukan terbentuk secara organis dari individu-individu sebagaimana yang diajarkan oleh para pemikir individualis, melainkan—menurut Prof. Notonegoro—, negara terbentuk atas dasar kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial[31]. Oleh sebab itu, setelah menegara manusia Indonesia di samping mempunyai hak individu, pada dirinya juga melekat hak kemasyarakatan (kolektivitas), yaitu hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugasnya dalam masyarakat. Jadi, sebagai anak bangsa, hak individu orang Indonesia melekat kepada hak warga Negara Indonesia. Oleh karena itulah maka hak-hak individu bangsa Indonesia tercantum dalam UUD 1945, Bab X, berjudul "Warga Negara".

Selanjutnya dari pemikiran lahirnya konsep "Negara Kekeluargaan" tersebut di atas, maka sebagai pokok pikiran pertama dalam penjelasan Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam Pembukaan diterima aliran negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruh-nya. Jadi negara mengatasi

[31] Prof. Dr. Kaelan, M.S, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2015.

segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan.

Dalam pokok pikiran ketiga dari penjelasan Pembukaan tersebut**,** juga menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, secara konsepsional, pengertian "Negara Kekeluargaan" di sini berarti bukan keluarga "penguasa" melainkan keluarga besar bangsa Indonesia. Dalam kaitan ini, Abdul Kadir Besar[32] menarasikan bahwa konsep Negara Kekeluargaan memiliki ciri-ciri sebagai berikut ini. ***Pertama***, antara negara dan rakyat terjalin oleh relasi saling tergantung. Interaksi saling memberi antargolongan yang ada dalam masyarakat melahirkan negara. Sebaliknya, negara dengan relasi kendali a-simetriknya menyelenggarakan pengetahuan yang menjamin berlangsungnya interaksi saling memberi. ***Kedua***, anggota masyarakat memandang negara sebagai dirinya sendiri yang secara kodrati berelasi saling tergantung. Sebaliknya, negara memandang warga negaranya sebagai sumber genetik dirinya. ***Ketiga***, antara rakyat dan negara tidak terdapat perbedaan kepentingan. ***Keempat***, yang berdaulat

---

[32] Abdul Kadir Besar dalam Soeprapto, *Pancasila: Makna dan Perumusannya*, Jakarta: Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB), 2013.

adalah seluruh rakyat bukan individu. ***Kelima***, kebebasan manusia adalah kebebasan relasional. ***Keenam***, putusan yang akan diberlakukan pada seluruh rakyat, sewajarnya lewat proses musyawarah untuk mufakat.

Demikianlah pandangan bangsa Indonesia tentang negara kekeluargaan yang merupakan pandangan yang berbeda dengan pandangan bangsa lain tentang negara.

VI. Negara yang Berdasar Demokrasi Pancasila

1. Prinsip Dasar

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat kekeluargaan sebagaimana diuraikan di atas, para pendiri negara selanjutnya mencita-citakan negara yang berkedaulatan rakyat. Untuk itu, dirumuskanlah model demokrasi yang berdasarkan Pancasila yang **diartikan sebagai sistem kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan**. Dalam kaitan ini, pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 menyatakan negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan-perwakilan. Dengan demikian, maka Sistem

Demokrasi Pancasila tersebut mengandung dua prinsip dasar sebagai berikut ini :

Pertama, prinsip kerakyatan yang berarti bahwa pengaturan pemerintahan dan ekonomi semuanya harus diputuskan bersama oleh seluruh rakyat. Hal ini berarti bahwa segenap keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ketatanegaraan harus diputuskan oleh seluruh rakyat bukan keputusan oleh orang perorang atau golongan. Prinsip berikutnya, yaitu permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat. Dalam kaitan ini, Bung Karno dalam pidato di depan Sidang BPUPKI, tanggal 1 Juni 1945 menyampaikan pertanyaan retoris, "*Kemudian apakah dasar yang ke-3*?" Lantas beliau jawab sendiri: "*Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu Negara untuk satu orang, bukan satu Negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan Negara 'semua untuk semua', 'satu untuk semua, semua untuk satu'*." Kami yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. Selanjutnya, dalam pidato tersebut beliau juga mengatakan "*Kalau kita menilai demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup*, yakni ***Politiek Economische Democratie*** *yang*

mampu mendatangkan kesejahteraan sosial." Bahkan, Bung Karno (1958) mengungkapkan, bahwa demokrasi kita janganlah mengikuti model "mayorokrasi" dan "minorokrasi". Dalam arti kata, demokrasi di Indonesia tujuannya mencapai "*win-win solution*", agar merawat persatuan dan kesatuan bangsa. Bukannya, *win-lost solution* yang berpotensi *the winner takes all* yang menimbulkan perpecahan. Dalam kaitan ini selanjutnya Bung Hatta menyatakan:

"Pendeknya cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya ***harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat****. Pendek kata rakyat itu daulat alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpulan orang pandai atau segolongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. Inilah arti kedaulatan rakyat****! Inilah suatu dasar demokrasi atau kerakyatan*** *yang seluas-luasnya. Inilah arti kedaulatan rakyat. Tidak saja dalam hal* ***politik melainkan juga dalam sisi sosial dan ekonomi ada demokrasi.*** *"*[33]

Dari dua gagasan besar dari dua orang pendiri negara ini mempertegas bahwa demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana

---

[33] Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*, 1932.

dikemukakan Yudi Latif (2011) mengandung prinsip dasar kerakyatan, permusyawaratan lewat perwakilan dan mufakat (hikmat kebijaksanaan). Kerakyatan, permusyawaratan dan mufakat itulah yang menjadi prinsip dasar demokrasi Pancasila. Ketiga prinsip dasar demokrasi tadi harus dijalankan bersama-sama. Hal ini berarti bahwa demokrasi Pancasila, tidak cukup apabila hanya mengedepankan unsur kerakyatan saja tanpa memperhatikan unsur permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat, demikian pula sebaliknya. Karena, cita permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat akan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara dengan semangat kekeluargaan. Sedangkan, cita mufakat merefleksikan orientasi etis dari bangsa Indonesia. Dengan demikian, dalam demokrasi Pancasila semua pengambilan keputusan kenegaraan harus dilakukan bersama oleh seluruh rakyat melalui permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Tiga prinsip tersebut diatas dalam suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh merupakan **Doktrin Kerakyatan Indonesia**[34] yang menjadi

[34] Doktrin menurut *Kamus Besar Ilmu Pengetahuan* adalah ajaran tentang prinsip-prinsip/asas-asas dalam bidang politik, agama, dll. Doktrin Kerakyatan Indonesia merupakan doktrin yang berprinsip dasar kerakyatan, permusyawaratan

esensi dari sistem demokrasi politik yang sesuai dengan hakikat manusia Indonesia dan paham kekeluargaan.

Kedua, demokrasi Pancasila memiliki dimensi demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial lainnya. Sistem demokrasi politik dan ekonomi telah dirumuskan oleh para pendiri negara sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Menurut Bung Karno dan Bung Hatta, penyelenggaraan demokrasi politik haruslah dilaksanakan terutama bersama-sama dengan demokrasi ekonomi, sehingga kesejahteraan sosial benar-benar terwujud. Jadi, sistem demokrasi Pancasila bagaikan dua wajah dalam satu keping mata uang. Pandangan Bung Hatta dan Bung Karno tersebut sangat tepat, karena demokrasi mengandung dua unsur pokok yaitu kebebasan dan kesetaraan. Karena itu demokrasi Pancasila tak mungkin terwujud tanpa adanya kebebasan sekaligus kesetaraan. Hal ini menunjukkan, bahwa terwujudnya kebebasan dan kesetaraan secara bersamaan menjadi prasyarat pokok terwujudnya demokrasi Pancasila. Dalam kaitan ini, Yudi Latif melihat dengan jeli bahwa dalam

---

lewat perwakilan dan mufakat (hikmat kebijaksanaan) secara utuh dan menyeluruh didasarkan Pancasila.

Pembukaan UUD 1945, pencantuman sila keempat dan sila kelima dihubungkan dengan kata sambung "serta". Hal ini dapat diartikan bahwa sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (keadilan/kesetaraan) merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan[35].

2. Demokrasi Politik

Dengan landasan prinsip dasar demokrasi Pancasila seperti diuraikan di atas, maka demokrasi politik Indonesia mengandung dua prinsip dasar sebagai berikut ini.

Pertama, kedaulatan sepenuhnya ada pada rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan. MPR adalah *locus of sovereignty* yang memegang kekuasaan dan penyelenggara negara tertinggi. Sebagai pemegang kekuasaan dan penyelenggara negara tertinggi, MPR dengan sendirinya menjadi "pemegang" kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan bagian dari MPR yang berfungsi

[35] Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia, 2011.

sebagai lembaga legislatif dan Presiden yang dipilih dan diangkat oleh MPR adalah mandataris MPR yang melaksanakan fungsi eksekutif. Tugas pokok MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta ketetapan lainnya yang dipandang perlu. Di samping itu, tugas pokok lainnya adalah mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden, tidak *"neben"* akan tetapi *"untergeordnet"* kepada Majelis. Presiden tidak mempunyai politik sendiri,tetapi mesti melaksanakan haluan negara yang ditetapkan dan diperintahkan oleh MPR. Dari apa yang kami kemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem yang dianut oleh demokrasi Pancasila adalah uni-kameral bukan bi-kameral atau tri-kameral. Suatu sistem demokrasi yang tidak menganut ajaran Trias Politika yang mendalilkan pemisahan kekuasaan: antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Pada sidang-sidang BPUPKI, Prof. Soepomo, Mr. Maramis, Bung Karno, dan Bung Hatta mengajukan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan hasil kajian empiris untuk mendukung keyakinan mereka bahwa Trias Politika ala Montesqieue bukanlah sistem

pembagian kekuasaan yang paling cocok untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.[36] Selanjutnya para penyusun UUD 1945 juga menyatakan bahwa Trias Politika sudah kedaluwarsa, sebab itu kita menyusun suatu sistem ketatanegaraan sendiri.[37] Demokrasi Pancasila merupakan sistem demokrasi yang berdasarkan pendelegasian kekuasaan *(delegation of power)* dari MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Sistem ini dipilih oleh pendiri negara karena dipandang lebih sesuai dengan prinsip dasar demokrasi Pancasila sebagaimana diuraikan di atas.

Kedua, penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara berkala dan teratur dengan peserta partai-partai politik untuk memilih para wakil rakyat di pusat dan daerah, yaitu sebagai anggota Dewan Perwakilan

---

[36] Prof. Dr. Sofian Effendi, MPIA, *Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan*, Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta : Universitas Wangsa Manggala, 2004.

[37] R.M. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" versus Sistem Presidensiel "Orde Reformasi"*,

Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan Umum tersebut diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil. Selanjutnya, DPR dan DPRD yang akan memilih pemimpin lembaga negara, baik di pusat maupun di daerah, melalui musyawarah untuk mufakat. Jadi dalam prinsip kedua ini, pemilihan pemimpin lembaga ne- gara di pusat dan di daerah) diselenggarakan secara tidak langsung sehingga tercapai hasil pemilihan pemimpin lembaga negara melalui musyawarah untuk mufakat.

Konsepsi mufakat itu sendiri, sesuai dengan pandangan tentang hakikat manusia Pancasila, sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu. Konsepsi mufakat bersumber dari persamaan jiwa dan semangat dalam mengemban hasil karya bersama, baik keberhasilan maupun kegagalannya. Dengan kata lain, konsepsi mufakat dapat diartikan sebagai hasil daya konsensus, sehingga disebut juga sebagai hikmat kebijaksanaan[38]. Melalui proses pemilihan seperti ini maka perwujudan kedaulatan dari seluruh rakyat

---

[38] Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia, 2011.

menjadi sebuah keniscayaan, dan bukan sekadar kedaulatan orang-perorang atau golongan.

Adapun suara terbanyak seperti yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 kaitannya dengan mufakat (sebagaimana telah diuraian diatas), merupakan model pemungutan suara dari pelaksanaan konsepsi mufakat. Suara terbanyak dalam logika matematika berarti kemenangan mutlak, yaitu bahwa kemenangan suatu pemilihan minimal harus mendapatkan suara 50 persen plus satu sampai dengan hasil suara 100 persen. Dalam konteks politik, menurut Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie, model tersebut disebut sebagai dukungan mayoritas mutlak[39]. Sistem demokrasi seperti inilah yang sejatinya mencerminkan demokrasi khas Indonesia yang dimaksudkan Bung Karno, Bung Hatta, dan Penjelasan Pembukaan UUD 1945. Dengan pengertian tersebut maka mufakat mengandung makna adanya ruang kesepakatan, walaupun hasilnya bisa "lonjong" atau pun "bulat". Suara terbanyak 50 persen plus satu adalah mufakat lonjong dan 100 persen adalah mufakat bulat. Dengan model mekanisme suara terbanyak tersebut para pendiri negara perumus UUD 1945 menciptakan "ruang publik" untuk mencapai

---

[39] Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Jakarta : PSHTN FHUI, 2004.

mufakat tanpa terjadinya kebuntuan politik. Selain untuk mendapatkan pemimpin negara yang didukung oleh mayoritas rakyat yang penting artinya bagi efektivitas kepemimpinannya. Dengan demikian, model mekanisme suara terbanyak sesuai dengan konsepsi mufakat.

Dari pengertian dan prinsip dasar tersebut, kita dapat melihat perbedaan-perbedaan pokok antara demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dengan sistem demokrasi lainnya. Karena perbedaan sistem tadi, para pendiri negara menyebutnya sebagai "sistem sendiri". Menurut Prof. Sofian Effendi, para ahli politik Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk menamakan sistem khas Indonesia tersebut. Prof. Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi Presidensial. Prof. Padmo Wahyono menamakannya Sistem Mandataris dan Prof. Azhary menamakannya Sistem MPR. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung ciri sistem Presidensial dan parlementer disebut sistem semi-Presidensial.[40] Menurut Arend Lijphart, sistem tersebut dinamakan sebagai

[40] Prof. Dr. Sofian Effendi, MPIA, "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan", *Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala*, Yogyakarta: Universitas Wangsa Manggala, 2004.

sistem demokrasi konsensus (*concensus democracy*). Sistem demokrasi yang digagas oleh para pendiri negara ini oleh Bung Karno disebut sebagai sistem "Demokrasi Terpimpin". Artinya, sistem demokrasi yang dituntun oleh Pancasila sebagai *"light star".* Dengan demikian, segala sesuatu yang akan menjadi keputusan pemegang kedaulatan rakyat (MPR) tidak boleh menyimpang dari Pancasila sebagai *"light star"*-nya. Dalam hubungan ini Pak Harto dalam pidato kenegaraannya pada tahun 1979 menggunakan terminologi "Demokrasi Pancasila" sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XXXVII/1968, artinya sistem tatanan kehidupan negara dan masyarakat berdasarkan kedaulatan rakyat yang dijiwai oleh nilai-nilai luhur Pancasila.

Selanjutnya pokok-pokok pikiran sistem demokrasi Pancasila menurut Undang-Undang Dasar 1945, tercantum dalam penjelasan Pembukaan sebagai berikut ini.

Pertama, **Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum** (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka(*Machsstaat*).

Kedua, **pemerintah berdasar atas sistem konstitusi** (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak berbatas).

***Ketiga,* kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR** (*Die gesamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungs organ des Willens des Staatsvilkes*). Majelis ini menetapkan UUD dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Majelis inilah yang memilih dan mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR inilah yang memegang kekuasaan yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang diangkat oleh MPR, bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Ia ialah "mandataris" dari MPR. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan MPR. Presiden tidak "*neben*" tetapi "*untergeordnet*" kepada MPR.Pemilihan dan pengangkatan Presiden oleh MPR dan tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum adalah sesuai dengan Demokrasi Pancasila. Pemilihan lansung memang melibatkan seluruh rakyat yang sesuai dengan salah satu ciri pokok demokrasi Pancasila. Namun, hal ini tidak dilaksanakan melalui proses musyawarah

untuk mufakat yang menjadi ciri pokok lainnya dari demokrasi Pancasila. Kendatipun, misalnya, pemilihan langsung Presiden, calon Presiden yang memperoleh dukungan mayoritas mutlak, (lebih dari 50 persen ditambah 1) yang berarti telah memenuhi persyaratan mufakat, hal tersebut tetap belum sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sebab, pemilihan tersebut tidak melalui proses musyawarah. Selain dari pada itu, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak dapat menjadi mandataris MPR, sehingga Presiden tidak *"untergeordnet* sesuai dengan demokrasi Pancasila. Karena itulah, Presiden harus dipilih oleh MPR.

Keempat, **Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR**. Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden *(concentration of power and responsibility upon the President)*.

Kelima, **Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR**). Di samping Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membuat undang-undang (*Gezetsgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara *(Staatsbegroting*). Oleh karena itu, Presiden

harus bekerja bersama-sama dengan DPR, dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

***Keenam,* menteri adalah pembantu Presiden**. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri ini tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukannya tidak bergantung kepada Dewan, tetapi bergantung kepada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden.

***Ketujuh,* kekuasaan kepala negara tidak tak berbatas**. Meskipun kepala negara tidak bertanggung jawab kepada Presiden, ia bukan "diktator", artinya kekuasaan tidak tak berbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada MPR. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR.

***Kedelapan,* kedudukan DPR adalah kuat**. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Selain itu, anggota DPR adalah juga anggota MPR. Karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika DPR menganggap bahwa Presiden melanggar UUD, Haluan Negara atau Ketetapan MPR lainnya, Majelis dapat diminta untuk mengadakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden.

***Kesembilan,* menteri-menteri bukan pegawai tinggi biasa.** Meskipun kedudukan menteri negara bergantung pada Presiden, mereka bukan pegawai tinggi biasa. Sebab, menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah *(pouvoir executive)* dalam praktik.

Dari uraian ciri-ciri pokok sebagaimana diuraikan di atas timbul pertanyaan apakah sistem pemerintahan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengandung unsur *"checks and balances"* yang menurut Sartori [41] merupakan unsur yang sangat penting dalam suatu sistem demokrasi yang baik.

Masalah *"check and balances"* dalam UUD 1945 sampai saat ini sering kali masih menjadi kontroversi dalam masyarakat kita. Hal ini disebabkan adanya pandangan bahwa UUD 1945 tidak mengandung ketentuan tentang '*Check and balances*". Sebab, dalam UUD kekuasaan Presiden dianggap terlalu kuat *(concentration of power and responsibilities upon the President)*. Namun AB Kusuma menyatakan bahwa "*Check and balances*" dalam UUD 1945 jelas ada.[42] Hal

---

[41] Sartori dalam RM. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" Versus Sistem Presidensiel "Orde Reformasi"*, Depok : BPFH UI, 2011

[42] *Ibid.*

itu dapat dibaca di Risalah BPUPK dan PPKI yang kemudian dirumuskan dalam ciri-ciri pokok sistem ketatanegaraan sebagaimana diuraikan diatas. Agar lebih jelas lagi, masalah tersebut kami paparkan sebagai berikut ini.

(1) Kekuasaan Presiden tidak tak terbatas.
Meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun ia bukan diktator. Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Selain dari pada itu, sebagian besar anggaran MPR adalah anggota DPR.

(2) Kedudukan DPR adalah kuat.
Kedudukan DPR adalah kuat, karena memiliki hak *budget*, hak angket, dan hak interpelasi, di samping tidak bisa dibubarkan oleh Presiden.

(3) DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap Presiden melanggar GBHN atau ketetapan-ketetapan MPR, maka DPR dapat meminta Majelis untuk mengadakan Sidang Istimewa.

(4) Presiden harus bekerja sama dengan DPR dalam menetapkan Undang-undang dan APBN.

Demikianlah pokok-pokok pikiran dari demokrasi politik berdasarkan Pancasila yang selanjutnya telah dijadikan landasan guna menyusun kaidah-kaidah pokok pelaksanaan sistem demokrasi politik yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 khususnya Bab I, Bab II, Bab III dan Bab X; Pasal 1, Pasal 2, Pasal 6, dan Pasal 28.

3. Demokrasi Ekonomi

Mohammad Hatta (Bung Hatta) mengakui bahwa judul, pasal, dan ayat dalam UUD 1945 tentang ekonomi bersumber dari buah pikirannya sendiri yang beliau usulkan dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Bung Hatta menyatakan bahwa *"… Buah pikiran yang tertanam di pasal 33 UUD 45 ini berasal dari saya sendiri yang saya majukan dahulu waktu Panitia Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan kita sedang menyusun rancangan Undang - Undang Dasar Republik Indonesia. Sebab itu terimalah pernyataan saya bahwa memang koperasilah yang dimaksud dengan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan itu"* (Bung Hatta, Jakarta 1975).

Kalau kita simak kembali situasi perekonomian di masa penjajahan dahulu, maka akan jelas bagi



kita bahwa perekonomian saat itu terdiri atas dua sistem, yaitu sistem perekonomian rakyat dan sistem perekonomian kapitalisme-kolonial. Namun, sistem kapitalisme-koloniallah yang menguasai perekonomian bangsa kita ketika itu, dengan pelaku utamanya perusahaan swasta asing dan timur asing. Kondisi perekonomian seperti itulah yang diwariskan oleh kaum penjajah kepada bangsa Indonesia.

Dalam kaitan ini, Bung Hatta berharap agar dalam alam kemerdekaan, sistem perekonomian yang demikian tadi, dapat ditransformasikan menjadi sistem perekonomian Indonesia yang didasarkan atas nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Untuk memahami pemikiran dan langkah-langkah Bung Hatta, sebagai salah seorang tokoh pendiri negara, kita harus menyadari bahwa beliau adalah negarawan yang turut membidani lahirnya Indonesia Merdeka dan beliau berjuang dengan mengerahkan segala kemampuan untuk kepentingan kemerdekaan, kesejahteraan, serta pembangunan bangsanya. Dengan memiliki persepsi tentang Bung Hatta yang demikian ini, kita akan dapat lebih mudah memahami konteks pemikiran dan langkah-langkahnya di bidang ekonomi. Kita akan dapat melihat bahwa



berbagai gagasan dan langkah Bung Hatta dalam bidang ekonomi bukanlah suatu aktivitas yang berdiri sendiri, tetapi erat kaitannya dengan cita-cita beliau tentang Indonesia Merdeka dan pembangunan bangsa secara menyeluruh. Dengan kata lain, keprihatinan dan gagasan-gagasan Bung Hatta atas kondisi ekonomi masyarakat Indonesia saat itu, haruslah selalu kita kaitkan secara menyeluruh dengan masalah yang dihadapi bangsa Indonesia, yaitu belum terwujudnya kesejahteraan sosial.

Bung Hatta melihat dengan sangat jelas segi positif dan negatif sistem perekonomian kapitalisme. Beliau juga sangat mendalami baik-buruknya sistem perekonomian dengan perencanaan terpusat oleh pemerintah yang berkuasa (sistem perkonomian sosialisme). Bung Hatta berpandangan bahwa kedua sistem perekonomian tadi tidaklah cocok bagi bangsa Indonesia guna mewujudkan cita-cita memajukan kesejahteraan umum. Cita-cita tersebut berangkat dari pandangan Pancasila tentang manusia yang dilandasi paham kekeluargaan. Berdasarkan pandangan tentang hakikat manusia Indonesia seperti tersebut di atas serta untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan, maka interaksi dan

interelasi bangsa Indonesia di bidang ekonomi disusun dalam suatu sistem perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, yang oleh Bung Hatta disebut sebagai sistem ekonomi koperasi. Bung Hatta menghendaki sistem ekonomi koperasi, karena menurut beliau Koperasi Indonesia[43] yang merupakan jiwa dan semangat kekeluargaan (gotong royong) harus menjadi acuan aturan main—baik secara internal maupun dalam interaksi dan interelasi—di antara semua pelaku ekonomi nasional, yaitu koperasi, BUMN, dan swasta. Dalam kaitan ini, Bung Hatta menyebut badan usaha milik negara dan swasta harus berjiwa koperasi.

Untuk selanjutnya, sesuai dengan Ketetapan MPR RI No. II Tahun 1998 tentang GBHN, istilah Sistem Ekonomi Indonesia—menurut kami—lebih tepat menggunakan istilah **Sistem Ekonomi Pancasila (SEP)**.

---

[43] Penyebutan istilah "Koperasi Indonesia" di dalam buku ini bukanlah koperasi dalam pengertian sistem ekonomi mikro sebagaimana dalam konsep ekonomi liberal, namun lebih dipahami sebagai konsep ekonomi makro berdasarkan dan berorientasi pada konstitusi nasional, khususnya Pasal 33 UUD 1945.

Asas kekeluargaan, sebagai paham yang lahir dari sistem manusia Pancasila yaitu makhluk individu sekaligus makhluk sosial, merupakan prinsip dasar manusia Indonesia dalam melakukan kegiatan ekonomi berupa kesadaran untuk secara kolektif bekerja dan bertanggung jawab bersama untuk mencapai suatu tujuan dengan tidak mendahulukan kepentingan diri sendiri melainkan mengutamakan kepentingan bersama. Dalam kaitan ini untuk lebih mendinamisasikan asas kekeluargaan, Bung Karno—sebagai penggagas Pancasila—menggunakan istilah gotong royong, yang merupakan *core value* dari Pancasila.

Dalam konsep pembangunan perekonomian nasional yang berdasarkan atas asas kekeluargaan tersebut maka tujuan utamanya haruslah terwujudnya kesejahteraaan sosial, yaitu kesejahteraan bersama seluruh rakyat bukan kesejahteraan orang perorang. Tujuan ini jelas tercantum dalam Pembukaan dan Penjelasan Pasal 33 UUD 1945. Untuk itu maka seluruh rakyat harus aktif berpartisipasi secara total dalam proses produksi dan dalam menikmati hasil-hasilnya. Inilah wujud dari demokrasi ekonomi (ekonomi kerakyatan), yang merupakan dasar SEP.

Selanjutnya agar proses demokrasi ekonomi tersebut dapat terselenggara dengan baik maka

pengaturan ekonomi tidak bisa diserahkan pada mekanisme pasar semata (seperti dalam sistem ekonomi kapitalisme); dan juga tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada kekuasaan pemerintah (seperti dalam sistem ekonomi sosialisme). Kedua pendekatan pengaturan ekonomi tersebut di atas terbukti tidak mampu menciptakan kebebasan dan sekaligus kesetaraan. Oleh karena itulah, Bung Hatta dalam pidatonya yang sangat bersejarah pada tahun 1932 telah menawarkan suatu gagasan fundamental tentang pengaturan ekonomi yang genius, visioner dan khas Indonesia. Dalam pidatonya yang berjudul "Ke arah Indonesia Merdeka", beliau menegaskan: "*Pendeknya cara mengatur pemerintahan negeri dan* ***cara menyusun perekonomian semuanya harus diputuskan rakyat dengan cara 'mufakat'****.... Inilah arti kedaulatan rakyat."* (Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", 1932).

Selanjutnya dalam salah satu pidatonya, Bung Hatta kembali dengan jelas dan tegas menyatakan bahwa: *"Kita harus melakukan apa yang disebut sebagai 'ekonomi terpimpin'. Pemerintah harus banyak campur tangan dalam pelaksanaannya, dengan memberikan petunjuk dan menetapkan peraturan, tetapi bebas dari perbuatan birokrasi"* (Hatta, 1957).

Dari pandangan yang sangat mendasar dari Bung Hatta tersebut ternyata belum pernah ada pemikir-pemikir ekonomi Indonesia yang selanjutnya merumuskannya sebagai prinsip dasar pertama SEP. Sedangkan menurut pandangan kami prinsip dasar pertama SEP adalah gagasan Bung Hatta tersebut yaitu adanya pengaturan negara di bidang ekonomi yang harus diputuskan oleh seluruh rakyat secara mufakat. Inilah arti sesungguhnya dari kedaulatan rakyat dibidang ekonomi, kata Bung Hatta. Sebagai representasi seluruh rakyat sebagaimana yang diuraikan di atas—sesuai ayat 2 Pasal 1 UUD 1945 versi 18 Agustus 1945—adalah MPR. Oleh karena itu, menurut Prof. Hazairin, MPR-lah yang berkewajiban menyusun struktur ekonomi itu atau pun menetapkan garis-garis besar sebagai petunjuk mengenai penyusunan itu dan selanjutnya mendelegasikan tugas pengaturan dan pelaksanaannya kepada Presiden dan DPR.

Prinsip dasar inilah yang membedakan SEP dengan sistem ekonomi kapitalisme dan sistem ekonomi sosialisme. Para pendiri negara tampaknya telah menyadari benar bahwa apabila menggunakan mekanisme pasar bebas untuk mengatur kegiatan ekonomi maka terjadi kegagalan pasar yang menyebabkan terjadinya kesenjangan dan ketidakadilan dalam masyarakat.

Sedangkan menggunakan sistem ekonomi sosialisme akan mengurangi kebebasan dan kemandirian rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi. Gagasan khas Indonesia tersebut melahirkan rumusan ayat 1 Pasal 33 yang menyatakan bahwa Perekonomian "disusun…". Hal ini berarti perekonomian tidak dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme dan kekuatan pasar tetapi secara sengaja disusun oleh negara (Sri-Edi Swasono). Dengan demikian, negaralah yang menetapkan kaidah-kaidah pokok, arah dan haluan pembangunan perekonomian nasional.

Dalam kaitan ini, pengaturan negara yang sangat strategis adalah terhadap tata peran pelaku ekonomi yang seimbang dalam rangka mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Seperti kita ketahui, ada tiga pelaku ekonomi, yaitu (1) Badan Usaha Milik Negara (BUMN), (2) koperasi, dan (3) perusahaan swasta. Penetapan model keseimbangan peran tersebut berdasarkan pada ciri dan visi masing-masing pelaku ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam. Sesuai dengan ciri dan visinya, badan usaha yang dimiliki oleh publik seperti perusahaan negara dan koperasi lebih tepat untuk berperan dalam memiliki dan menguasai pasar cabang-cabang produksi yang penting dan yang

menguasai hajat hidup orang banyak. Atas dasar pemikiran tersebut, para pendiri negara, melalui BPUPKI, yang merumuskan pengaturan hal tersebut melalui Pasal 33—khususnya ayat (2) dan (3) —UUD 1945 beserta Penjelasannya. Dalam ayat-ayat tersebut, negara telah menetapkan stuktur ekonomi Indonesia. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara." Sedangkan pada ayat (3) dinyatakan, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Pengertian dikuasai negara pada ayat (2) dan (3), menurut hemat kami, mempunyai arti yang berbeda. Pada ayat (3), pengertian dikuasai negara dimaksudkan dalam konteks hukum. Artinya, bumi air dan seluruh kekayaan alam dimiliki dan dikuasai oleh negara. Sedangkan pada ayat (2), karena sudah spesifik menyebut cabang-cabang produksi, berarti makna dikuasai negara tersebut harus dilihat dalam konteks ekonomi. Oleh karena itu, pengertian dikuasai negara pada ayat ini dimaksudkan dimiliki dan dikuasai oleh suatu badan usaha yang dimiliki dan dikuasi oleh masyarakat dengan status Badan Usaha Milik

Negara (BUMN) dan atau koperasi. Memang ada satu pemikiran, bahwa pengertian dikuasai oleh negara bisa saja dilakukan melalui peraturan. Namun secara konseptual dan berdasarkan pengalaman, pemilikan dan penguasaan negara melalui BUMN dan atau koperasi lebih berhasil dan besar manfaatnya dalam mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, pengertian penguasaan negara lebih tepat dan benar dilaksanakan oleh pemilikan dan penguasaan oleh BUMN dan atau koperasi daripada dilaksanakan melalui peraturan.

Dalam kaitan ini Bung Hatta menyampaikan bahwa:

> *"Yang pertama dianggap terpenting ialah daerah koperasi. Perekonomian rakyat yang kecil-kecil hendaklah mengambil bentuk koperasi dan mulai mengolah yang kecil-kecil pula. Kerjasama dan tolong-menolong yang menjadi pembawaan koperasi memberi jaminan bagi kedudukannya dan perkembangannya. Ibarat sapu lidi, satu per satu ia mudah dipatahkan. Tetapi, kalau disatukan menjadi satu ikat, ia tak mudah dipatahkan. Dari bentuk koperasi yang kecil-kecil itu yang masing-masing dilaksanakan dengan aktivita yang teratur dan solidaritas*

perekonomian, koperasi-koperasi yang kecil-kecil itu akan meningkat berangsur-angsur ke atas sampai sanggup melaksanakan perekonomian medan pertengahan."[44]

Selanjutnya, Bung Hata mengatakan:

"*…apabila menurut pasal 33 UUD 1945 koperasi mulai membangun dari bawah, melaksanakan dahulu yang kecil, yang rapat pertaliannya dengan keperluan hidup rakyat sehari-hari, dan kemudian berangsur-angsur meningkat ke atas, pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menggali saluran pengairan, membuat jalan-jalan perhubungan guna lancarnya jalan ekonomi, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak". Apa yang disebut dalam bahasa Inggris* "public utilities" *diusahakan oleh pemerintah. Milik perusahaan-perusahaan besar tersebut sebaiknya di tangan pemerintah.."*[45]

[44] Hatta, *Cita-cita Koperasi dalam Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta, 1970.

[45] *Ibid.*

Sedangkan, terkait peran swasta Bung Hatta menyatakan bahwa, *"Antara aktivita koperasi yang bekerja dari bawah dan aktivita Pemerintah yang bekerja dari atas, masih luas bidang ekonomi yang dapat dikerjakan oleh swasta."* [46]

Dari uraian ini, Bung Hatta jelas membedakan peran koperasi, BUMN dan swasta. Selanjutnya, secara khusus peran BUMN, dalam penjelasan Pasal 33, oleh Bung Hatta secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa "kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasinya".

Dalam pelaksanaannya apabila BUMN belum mampu untuk mengerjakan suatu cabang produksi tertentu, maka untuk jangka waktu tertentu mereka dapat bermitra dengan swasta.

Selanjutnya, pembagian peran antara BUMN dan koperasi dapat dilakukan dengan cara menetapkan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tetapi tidak dapat diproduksi oleh rakyat banyak—seperti minyak, listrik, kereta api, satelit dan sebagainya—harus dimiliki dan dikuasai oleh BUMN. Sedangkan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup

[46] *Ibid.*

orang banyak dan diproduksi oleh rakyat banyak atau kegiatan ekonomi rakyat—seperti di sektor pertanian—dimiliki dan dikuasai oleh koperasi dan BUMN. Pengertian dimiliki dan dikuasai dalam hal ini tidak berarti harus 100 persen. Akan tetapi, pemilikan dan penguasaan yang dapat menjaga harga di pasar agar di satu pihak dapat memberikan keuntungan normal bagi produsen dan di lain pihak dapat terjangkau oleh konsumen. Dengan demikian, masih ada peluang usaha bagi swasta untuk bermitra dengan koperasi dan BUMN.

Lebih jauh lagi, dalam mewadahi interaksi dan interelasi antar-tiga pelaku ekonomi, Bung Hatta menyadari tetap diperlukannya institusi pasar. Karena, pasar adalah institusi yang paling produktif dan efisien bagi para pelaku ekonomi untuk berinteraksi dan berinterelasi dalam mengelola sumber daya ekonomi. Dalam kaitan ini, Bung Hatta mengatakan bahwa "*perekonomian Indonesia merdeka diatur dengan usaha bersama.*"[47] Gagasan Bung Hatta ini melahirkan rumusan ayat 1 Pasal 33 yang menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai "usaha bersama berdasar atas

[47] Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", naskah *Pidato,* 1932.

asas kekeluargaan". Usaha bersama ini adalah institusi pasar yang harus didasarkan kepada asas kekeluargaan. Dengan demikian, maka pengaturan ekonomi melalui institusi pasar tersebut tidak menggunakan asas persaingan bebas yang menciptakan ketidaksetaraan dan kesenjangan antarpelaku ekonomi, tetapi bercirikan keadilan, yaitu suatu institusi pasar yang mampu mewujudkan kemitraan yang setara di antara para pelaku ekonomi dalam mengelola sumberdaya ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama seluruh rakyat. Dalam kemitraan yang setara ini harus disepakati bahwa persaingan yang terjadi, dilakukan secara sehat, saling menguntungkan dan saling menghidupi.

Konsep inilah yang disebut "pasar berkeadilan" --yang merupakan prinsip dasar kedua SEP. Pertama kali konsep ini disebut di dalam Ketetapan MPR No. IV Tahun 1999 tentang GBHN. Model pasar seperti ini akan dapat terwujud; karena keseimbangan tata peran di antara para pelaku ekonomi telah ditetapkan terlebih dahulu, yang didasarkan pada ayat (2) dan (3) Pasal 33 UUD 1945 seperti telah diuraikan di atas.

Dalam posisi keseimbangan tata peran seperti itu, akan terbuka kemitraan yang setara antara perusahaan negara, koperasi dan swasta dengan

misi di samping meningkatkan produktivitas dan efesiensi juga memperkuat usaha mikro, seperti petani, nelayan, dan pengrajin. Puluhan juta usaha mikro anggota koperasi yang berjuang untuk keluar dari jebakan kemiskinan akan mendapatkan bantuan perkuatan dari koperasi yang bermitra dengan perusahaan negara. Dengan semangat gotong royong dan bantuan perkuatan tersebut, maka usaha mikro anggota koperasi akan memiliki kekuatan ekonomi bersama yang setara dengan pelaku ekonomi lainnya. Dalam kondisi pasar seperti ini tidak akan terjadi kegagalan pasar yang menimbulkan kesenjangan—malahan justru akan tercipta pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataannya sehingga akhirnya tercapai kemakmuran bersama seluruh rakyat.

Dengan demikian, menurut gagasan besar Bung Hatta, SEP memerlukan peranan dua institusi publik untuk mengatur kehidupan perekonomian nasional, yaitu:

Pertama, MPR—sebagai lembaga tertinggi negara dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia—menetapkan asas, kaidah, arah, dan haluan pembangunan ekonomi nasional dalam UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Kedua, pasar yang berkeadilan—yang menciptakan kemitraan setara antarpelaku ekonomi.

Dengan sinergi dua kelembagaan publik tersebut, seluruh rakyat dapat berpartisipasi secara total melalui usaha bersama dalam pembangunan nasional untuk mengolah sumber daya ekonomi dengan produktivitas dan efesiensi yang tinggi, sehingga tercapai suatu pertumbuhan yang merata (*growth through equity*). Jadi, menurut paham SEP, pertumbuhan dan pemerataan bukanlah suatu pilihan, melainkan harus terjadi secara bersamaan. Dalam kaitan ini, Joseph E. Stiglitz—pemenang Nobel di bidang ekonomi—menggarisbawahi bahwa pertumbuhan dan pemerataan tidak bisa dipertukarkan *(trade off).* Jika pertumbuhan dikehendaki secara berkelanjutan, pertumbuhan harus bersifat inklusif—dalam artian mayoritas warga negara harus memperoleh keuntungan dari pertumbuhan tersebut.[48] Inilah ciri khas dari SEP.

Gagasan besar Bung Hatta pada waktu itu, yang mengkolaborasikan peranan rakyat melalui MPR sebagai penjelmaan rakyat, dan

---

[48] Joseph E. Stiglitz dalam Sri-Edi Swasono, "Bahan Ajar Sistem Ekonomi" Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 11 Desember 2013.

pasar dalam sistem perekonomian nasional ini, menurut Prof. Dr. M. Dawan Rahardjo, sejalan dengan konsep yang sekarang dikenal dengan konsep "Jalan Ketiga"-nya Anthony Gidden.[49] Sementara itu, menurut Prof. Dr. Sri-Edi Swasono, pemikiran Bung Hatta untuk tidak menggunakan mekanisme pasar bebas juga telah banyak diikuti oleh pakar-pakar ekonomi yang di antaranya penerima hadiah Nobel seperti Gunnar Myrdal, Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Paul Krugman, dan Jean Tirole.[50] Sedangkan, menurut Prof. Dr. Ahmad Erani Yustika, konsep SEP yang berdimensi kerakyatan seperti tersebut di atas, yang digagas oleh Bung Hatta sejak tahun 1933, pada saat ini juga sejalan dengan konsep pemikiran pembangunan ekonomi alternatif dari pakar-pakar ekonomi seperti John Friedman, Sharp J.S., Daya S. Authar, David C. Korten, dan Gran.[51] Hal ini menunjukkan bahwa pemikiran

---

[49] Tentang konsep "Jalan Ketiga" Anthony Giddens dapat dibaca dalam buku Anthony Giddens, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy* (1998), edisi bahasa Indonesia, *Jalan Ketiga, Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999.

[50] Sri-Edi Swasono, *Loc.Cit.*

[51] Ahmad Erani Yustika, "Kemiskinan, Ekonomi Rakyat dan Negara Kesejahteraan," dalam *Konferensi Nasional Kesejahteraan Sosial VII*, di Surabaya, 19 Agustus 2013.

Bung Hatta dan para pendiri negara pada waktu itu benar-benar telah melampaui zamannya.

Lebih lanjut, konsep pemikiran Bung Hatta dan para pendiri negara lainnya seperti diuraikan diatas telah juga dijadikan landasan untuk menyusun judul dari pasal-pasal tentang perekonomian nasional dan jaminan sosial. Judul dari pasal tentang perekonomian nasional dan jaminan sosial, dalam dalam Bab XIV UUD 1945 adalah "Kesejahteraan Sosial".

Penetapan judul tersebut mempunyai makna yang sangat strategis karena tujuan SEP adalah kesejahteraan umum sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan dan Pasal 33 UUD 1945, bukan kemakmuran dan kesejahteraan orang per orang.

Oleh karena itu, menurut Bung Hatta, sistem ekonomi nasional harus diletakkan sebagai bagian dari kesejahteraan sosial. Perekonomian nasional merupakan derivat atau sarana dasar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial (Sri-Edi Swasono, 2005) Untuk itu, kesejahteraan sosial sebagai satu entitas tunggal memiliki dua pilar utama, yaitu sistem perekonomian nasional dan sistem jaminan sosial. Antara kedua pilar sistem tersebut terdapat hubungan fungsional timbal balik yang kuat, ibarat dua sisi dari satu mata

uang. Jaminan sosial bagi seluruh rakyat hanya dapat diwujudkan apabila tercapai pertumbuhan ekonomi yang merata. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang merata hanya dapat tercapai secara berkelanjutan apabila jaminan sosial sebagai bagian perlindungan sosial bagi seluruh rakyat terselenggara dengan baik sehingga menciptakan kualitas sumber daya manusia yang tinggi.

Dalam kaitan ini, Bung Hatta menyatakan bahwa "*Pasal 33 ini adalah pokok dari pelaksanaan kesejahteraan sosial"* (Hatta, 1972). Hal ini berarti bahwa tugas utama negara sejak didirikan adalah menjamin agar seluruh rakyat dapat bekerja secara formal pada kegiatan ekonomi yang produktif, sehingga seluruh rakyat bisa ikut berpartisipasi secara total dalam pembangunan nasional dan menikmati hasilnya secara bersama-sama, termasuk untuk membiayai jaminan sosialnya. Pemikiran ini juga menjadi landasan pemikiran untuk merumuskan Pasal 33 tentang "Perekonomian Nasional" dan melengkapinya dengan Pasal 27. Selanjutnya, bagi rakyat yang memang tidak dapat bekerja lagi secara produktif karena usia dan kebutuhan khusus, negara wajib menyediakan program perlindungan sosial. Pemikiran ini melandasi perumusan Pasal 34 tentang "Jaminan Sosial". Dengan keseluruhan

landasan pemikiran tersebut, Pasal 33 tentang "Perekonomian Nasional", dan Pasal 34 tentang "Jaminan Sosial" diletakkan bersama-sama di bawah Bab XIV dengan judul "Kesejahteraan Sosial" dan dengan Pasal 23 dan 27 merupakan satu paket gagasan yang utuh dan menyeluruh dari **Doktrin Kesejahteraan Sosial** (Sri-Edi Swasono, 2010).

Dalam hubungan ini, Presiden Soeharto (Pak Harto)—dalam sambutannya di depan peserta Musyawarah Nasional III Kamar Dagang dan Industri (Munas III Kadin) Indonesia tahun 1976—menyatakan:

"Pokok berikutnya yang harus selalu kita ingat adalah Pasal 33 UUD 1945. Pasal ini sangat penting, karena disitulah ditegaskan mengenai asas dan sendi-sendi dasar daripada perekonomian nasional kita. Dan harus selalu kita camkan, bahwa Pasal 33 itu tertera pada judul Bab mengenai Kesejahteraan Sosial. Ini mengandung keharusan bahwa pembangunan ekonomi tidak lain bertujuan untuk memajukan kesejahteraan sosial seluruh masyarakat Indonesia. Karena itu, juga sangat jelas bahwa pembangunan ekonomi harus selalu mewujudkan dan memperkuat terwujudnya keadilan sosial."

Berdasarkan prinsip-prinsip dasar tersebut di atas, selanjutnya, dapatlah diuraikan lebih utuh dan menyeluruh ciri-ciri pokok SEP sebagai berikut ini.

***Pertama,* bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat**. Dalam sebuah sistem, tujuan harus menjadi ciri pertama dan utama guna menjadi pedoman dari arah dan gerak dari sistem tersebut. Oleh karena itu, penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyatakan secara jelas bahwa tujuan SEP adalah mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang seorang.

***Kedua,* adanya partisipasi total dari seluruh rakyat dalam pembangunan ekonomi.** Partisipasi total tersebut merupakan perwujudan dari demokrasi ekonomi. Ciri ini melahirkan ayat 1 Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Penjelasan Pasal 33 menyatakan bahwa pengertian demokrasi ekonomi adalah produksi dikerjakan dari, oleh dan untuk semua, di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Hal ini berarti demokrasi ekonomi mensyaratkan terutama "*adanya partisipasi total dari seluruh rakyat dalam pembangunan perekonomian nasional*". Setiap warga negara yang bisa bekerja produktif wajib bekerja dan diikutsertakan dalam pembangunan nasional sejak dari kepemilikan

faktor produksi, proses produksi dan menikmati hasilnya. Keikutsertaan kepemilikan menjadi sangat penting karena kemiskinan struktural telah begitu lama dirasakan oleh rakyat banyak, di samping untuk tujuan pemerataan pembangunan. Pemilikan faktor-faktor produksi tersebut memberi insentif dan motivasi rakyat untuk memasuki proses produksi secara maksimal dan menarik manfaat dalam meningkatkan kesejahteraannya. Bagi warga negara yang tidak bisa lagi bekerja produktif, negara wajib memberikan perlindungan sosial guna memenuhi kebutuhan dasarnya untuk hidup layak. Partisipasi total dari rakyat dalam pembangunan inilah yang dapat menciptakan pertumbuhan yang tinggi sekaligus pemerataan pembangunan. Di samping itu, proses produksi oleh seluruh rakyat tersebut adalah dalam rangka mengolah sumber daya alam Indonesia sendiri untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kemandirian rakyat. Dengan demikian akan tercapai kesejahteraan sosial secara berkelanjutan.

***Ketiga*, adanya perencanaan ekonomi nasional.** Ini adalah landasan pemikiran dari bunyi Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa perekonomian *disusun* sebagai usaha bersama berdasar atas asas

kekeluargaan. Pengertiannya adalah bahwa dalam SEP, rakyat—melalui MPR—secara sadar mengatur dan merencanakan pembangunan perekonomian nasional yang akan menjadi asas, kaidah, dan haluan negara dalam pembangunan perekonomian nasional, sehingga terjamin partisipasi seluruh rakyat dalam proses produksi bagi tercapainya kesejahteraan bersama seluruh rakyat. Selanjutnya, ciri ini menjadi landasan ayat (2) Pasal 33, yang merupakan kaidah pokok guna menetapkan arah strategis perekonomian nasional dalam mengatur alokasi sumber daya alam kepada para pelaku perekonomian nasional. Untuk cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara melalui perusahaan negara serta koperasi. Cabang produksi di luar itu dapat dikuasai oleh perusahaan swasta. Selanjutnya, ciri ini juga melandasi bunyi ayat (3) yang merupakan kaidah pokok agar arah strategis pembangunan nasional mengunakan kebijakan pembangunan nasional berkelanjutan. Kebijakan pembangunan nasional berkelanjutan bertumpu pada pemanfaatan kekayaan SDA secara optimal dan efisien serta berwawasan lingkungan demi keberlangsungan pemenuhan kebutuhan generasi mendatang. Dilakukan dengan cara yang efisien mengandung

makna bahwa teknik atau pola produksinya menyisakan sekecil mungkin limbah atau tanpa limbah (*zero wasted industry*).

Dengan kebijakan pembangunan seperti itu maka alokasi sumber daya ekonomi tidak saja dapat digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, tetapi juga untuk mewujudkan kemandirian bangsa, dalam arti bangsa Indonesia dapat duduk setara dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Jadi, dengan ketiga ayat ini, secara sadar, rakyat Indonesia telah memutuskan untuk tidak menyerahkan alokasi sumber daya ekonomi kepada mekanisme pasar bebas yang sering kali menimbulkan kesenjangan dalam masyarakat. Proses perencanaan strategis tersebut dilaksanakan melalui pembahasan dan kesepakatan bersama di MPR. Perencanaan ekonomi nasional selanjutnya tercantum dalam UUD 1945 dan GBHN.

***Keempat*, negara mempunyai peran sangat strategis** sebagai berikut ini.

1) Menciptakan lapangan kerja yang sebesar-besarnya sehingga seluruh rakyat dapat bekerja dan berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan nasional.
2) Menjaga ekonomi makro yang kondusif terhadap iklim pembangunan ekonomi.

3) Membuat kebijakan di bidang ekonomi dan menegakkan pelaksanaannya—terutama dalam menciptakan kemitraan yang setara antara para pelaku ekonomi—dalam mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran seluruh rakyat.
4) Melalui instrumen fiskal negara melaksanakan: program perkuatan kepada usaha ekonomi rakyat (pengusaha mikro dan kecil) melalui koperasi seperti insentif pajak, pemberian subsidi, pembuatan prasarana dan sarana yang langsung berhubungan dengan usaha rakyat banyak seperti jalan dan irigasi. Di samping itu negara melaksanakan program perlindungan sosial kepada keluarga yang sangat miskin dan keluarga yang tidak lagi sanggup bekerja secara produktif. Program perlindungan sosial tersebut terutama di sektor pendidikan dan kesehatan.
5) Membentuk dan memperkuat BUMN yang berusaha di cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Untuk menjaga stabilitas dan terwujudnya pemerataan ekonomi nasional.

Ciri peran strategis negara inilah yang menjadi landasan rumusan ayat 2 dan 3 Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

***Kelima*, menggunakan institusi pasar yang berkeadilan**. Adanya institusi pasar yang berkeadilan menjadi dasar pemikiran bunyi ayat (1) Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa"*perekonomian disusun sebagai usaha bersama...".* Dalam suatu sistem perekonomian, institusi untuk berusaha bersama yang paling produktif dan efisien adalah pasar. Oleh karena itu, sistem perekonomian nasional juga menggunakan institusi pasar yang berasaskan kekeluargaan, yaitu suatu institusi pasar yang berasaskan keadilan bukan institusi pasar yang berasaskan persaingan bebas. Dalam institusi pasar yang berkeadilan, usaha bersama dilandasi kemitraan yang setara di antara para pelaku ekonomi yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), koperasi, dan swasta dalam mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama seluruh rakyat. Dengan dilandasi kaidah pokok tentang keseimbangan tata peran para pelaku ekonomi dalam pengelolaan sumber daya ekonomi yang seperti yang telah diuraikan di atas, institusi pasar yang berkeadilan akan dapat menciptakan interaksi dan interelasi

para pelaku ekonomi dalam keseimbangan peran yang maksimal sesuai dengan ciri dan visinya sehingga akan tumbuh kembang hubungan kemitraan yang saling menghidupi bukan saling mematikan. Kondisi pasar seperti itulah yang akan mampu menciptakan pertumbuhan sekaligus pemerataan ekonomi guna mewujudkan kemakmuran bersama yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia.

***Keenam*, jiwa dan semangat kekeluargaan (gotong royong) yang merupakan nilai dasar Pancasila harus menjadi acuan aturan main—baik secara internal maupun dalam interaksi dan interelasi—di antara semua pelaku ekonomi nasional, yaitu koperasi, BUMN, dan swasta.** Ciri pokok ini menjadi dasar pemikiran mengapa Penjelasan Pasal 33 menyatakan "Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi." Dengan ciri pokok ini maka: (1) semua pelaku ekonomi harus menerapkan hubungan kerja dan hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan; (2) semua pelaku ekonomi tersebut harus menjalin kemitraan usaha yang setara, saling menguntungkan, dan saling menghidupi di antara mereka; (3) di dalam BUMN dan swasta harus didirikan koperasi karyawan. Melalui koperasi karyawan

ini, kesejahteraan karyawan akan lebih dapat ditingkatkan. Dan (4) BUMN dan swasta juga diwajibkan untuk menjual sebagian sahamnya kepada koperasi karyawan dan koperasi lainnya. Dengan demikian, secara tidak langsung, para karyawan pada khususnya, dan masyarakat pada umumnya, secara bersama-sama juga ikut memiliki badan usaha yang bersangkutan.

***Ketujuh*, Koperasi Indonesia sebagai *soko guru* ekonomi rakyat**. Ciri pokok ini juga menjadi dasar pemikiran mengapa Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi. Ciri keenam ini adalah berkaitan dengan ciri kedua. Keikutsertaan seluruh rakyat dalam perekonomian nasional, terutama yang berupa unit usaha kecil, tidak akan layak secara ekonomi bila dikembangan secara perseorangan. Oleh karena itu, koperasi menjadi satu-satunya solusi kelembagaan bagi usaha-usaha kecil yang terbatas asetnya. Dengan demikian, fungsi dan peran koperasi adalah menghimpun kegiatan ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan diproduksi oleh rakyat banyak dengan cara berusaha kolektif sehingga mampu meningkatkan proses produksi menjadi lebih produktif dan efisien serta dapat meningkatkan kesejahteraan

anggotanya. Untuk itu, koperasi harus berperan utama di sektor ekonomi rakyat dengan unit-unit ekonomi dan usaha kecil yang dimiliki dan diproduksi oleh rakyat banyak. Di samping itu, koperasi harus menjadi jiwa dan semangat dari BUMN dan swasta. Penerapannya dilakukan melalui penerapan hubungan industrial Pancasila, pembentukan koperasi karyawan, dan pemilikan saham perusahaan oleh koperasi karyawan dan koperasi yang punya kaitan usaha.

Kedelapan**, perusahaan negara (BUMN) sebagai *****soko guru***** dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.** Ciri pokok ini menjadi landasan pemikiran dari ayat (2) Pasal 33 beserta penjelasannya yang mengharuskan negara untuk mendirikan perusahaan negara untuk dapat mengurus bidang ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini karena jika bukan negara yang melakukannya, dikhawatirkan terjadinya penguasaan ekonomi oleh orang atau lembaga ekonomi yang menyengsarakan dan menindas rakyat. Dengan demikian, fungsi, dan peranan utama dari BUMN adalah menjamin tersedia dan terjangkaunya kebutuhan ekonomi yang penting dan menyangkut hajat hidup rakyat banyak, baik yang tidak maupun yang diproduksi oleh rakyat

banyak. BUMN juga harus melindungi dan memberdayakan ekonomi rakyat menghadapi iklim persaingan pasar, baik di dalam maupun di luar negeri. Dengan cara pendirian dan penguatan BUMN, pemerintah tidak perlu mencampuri mekanisme pasar yang biasanya menyebabkan distorsi pasar. BUMN-lah yang ditugasi pemerintah untuk terlibat secara sadar dalam pasar untuk berfungsi seperti diuraikan di atas.

***Kesembilan*, perusahaan swasta berperan sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan kesempatan kerja**. Untuk itu, perusahaan swasta terutama diarahkan untuk bergerak di bidang kegiatan ekonomi di luar cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Di samping itu, perusahaan swasta diharapkan juga untuk dapat menciptakan efisiensi dan keunggulan daya saing perekonomian nasional.

Berbagai prinsip dasar dan ciri pokok dari SEP sebagaimana diuraikan di atas telah menjadi landasan pemikiran para pendiri negara dalam merumuskan Doktrin Kesejahteraan Sosial yang berisi bab dan pasal-pasal beserta penjelasannya tentang ekonomi sebagai suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh dalam UUD 1945. Sebagai

suatu Doktrin Kesejahteraan Sosial konsep SEP menurut pendapat kami di samping masih sesuai dengan pokok-pokok pikirannya juga masih sangat relevan untuk menjawab tantangan masa depan bangsa Indonesia.

Demikianlah pokok-pokok pikiran tentang demorasi Pancasila—baik di bidang politik maupun ekonomi—yang menjadi cita-cita dan gagasan besar para pendiri negara. Berbagai ciri-ciri pokok tersebut telah menjadi landasan pemikiran bagi para pendiri negara dalam menyusun bab dan pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diuraikan di atas. Dalam UUD 1945 diuraikan dan disusun secara lengkap dan utuh cita negara, norma dasar, dan kaidah-kaidah pokok sistem ketatanegaraan Negara Indonesia Merdeka, yang meliputi Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya.

Dalam Pembukaan UUD 1945 beserta Penjelasannya ditegaskan hal-hal yang teramat penting bagi kehidupan Negara Indonesia Merdeka, yang meliputi hal-hal berikut ini:

1) Cita Negara Indonesia Merdeka;
2) Norma Dasar (*Grundnorm*);
3) Sumber etika hukum dan etika nasional yang ingin ditegakkan;

4) Sumber dari inovasi dan aspirasi perjuangan untuk mencapai tujuan nasional.

Pembukaan UUD 1945, yang merupakan Norma Dasar (*Grundnorm*) sistem ketatanegaraan Indonesia Merdeka, oleh para pendiri negara dijabarkan dalam Batang Tubuh UUD 1945 (*grundgezetz*). Karena itu, Batang Tubuh UUD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembukaan, sehingga merupakan sumber hukum tertinggi dari hukum yang berlaku di Indonesia. Selain dari pada itu, para pendiri negara juga merumuskan dalam penjelasan pembukaan UUD 1945 bahwa untuk menyelidiki hukum dasar *(droit constitutionnelle)* suatu negara tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal undang-undang dasarnya *(loi constitutionnelle)* akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan bagaimana suasana kebatinannya *(geistlichen hintergrund)* dari Undang-Undang Dasar itu. Selanjutnya, dalam Penjelasan Pembukaan UUD 1945 tersebut dinyatakan pula bahwa untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya undang-undang dasar suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan keterangannya—dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu

dibikin. Dengan demikian, kita dapat mengerti maksudnya undang-undang yang kita pelajari, aliran pikiran apa yang menjadi dasar undang-undang dasar itu.

Dengan landasan pemikiran dari Penjelasan Pembukaan tersebut, maka Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Pembukaan dan Batang Tubuhnya. Dalam kaitan ini memang UUD 1945 disusun dan ditetapkan dalam waktu yang sangat singkat sehingga Bung Karno pernah mengatakan bahwa UUD ini belum sempurna. Namun, setelah melalui kurun waktu 15 tahun dan mengalami tiga kali perubahan, pada tahun 1959 sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat peristiwa yang sangat penting, yaitu Dekrit Presiden RI untuk kembali ke UUD 1945 yang terdiri dari tiga komponen yaitu Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya secara utuh dan menyeluruh. Dekrit Presiden tersebut selanjutnya dikukuhkan dalam Ketetapan MPRS No. XX Tahun 1966.

Keluarnya Dekrit Presiden ini merupakan salah satu **tonggak sejarah** bangsa yang sangat penting setelah terbentuknya NKRI karena beberapa hal berikut ini. *Pertama*, dekrit tersebut telah menjadi pembuktian bahwa UUD 1945 telah sempurna sebagai UUD NKRI dan dipandang

oleh bangsa Indonesia lebih sesuai dengan Pancasila. *Kedua***,** dalam dekrit tersebut ketiga komponen UUD 1945 yang saling menjiwai antara yang satu dengan yang lainnya ditetapkan sebagai satu kesatuan konsep ketatanegaraan bangsa Indonesia yang utuh dan menyeluruh. Sejak saat itu, ketiga komponen UUD 1945 telah menjadi **Doktrin Ketatanegaraan Indonesia**[52] yang berdasarkan Pancasila.

Tugas kita selanjutnya adalah menjabarkan secara lebih operasional sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Pancasila, dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang diputuskan oleh seluruh rakyat melalui MPR. Kaidah dan kebijaksanaan strategis yang tertuang dalam GBHN tersebut akan menjadi arah dan haluan dari program pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang harus dilaksanakan oleh Presiden—mandataris MPR —guna mewujudkan cita-cita kemerdekaan.

---

[52] Doktrin Ketatanegaraan Indonesia adalah prinsip-prinsip/asas-asas ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, Aturan Perallihan, Aturan Tambahan dan Penjelasannya sebagai suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh.

VII. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, UUD 1945 berlaku mulai tanggal 18 Agustus 1945. Sejak saat itu, bangsa Indonesia berusaha melaksanakan pembangunan demokrasi yang berdasarkan Pancasila sampai dengan hari ini. Selama lebih dari 70 tahun dengan tujuh Presiden, kita telah bereksperimen dengan konsep demokrasi yang cocok dengan perkembangan bangsa, dan tetap dilandasi Pancasila. Oleh karena di samping UUD 1945, Indonesia pernah memiliki Undang-Undang Dasar Sementara, dan UUD Republik Indonesia Serikat (RIS). Selain daripada itu, melalui Pemilu 1955, telah dibentuk badan konstituante, yang salah satu tugasnya membentuk UUD baru. Namun, badan konstituante ini tidak mampu menghasilkan UUD baru, sehingga akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali ke UUD 1945 beserta Penjelasannya.

Dalam rangka melaksanakan demokrasi Pancasila sebagai hasil dari dekrit tersebut, pemerintahan Orde Lama memiliki rencana pembangunan nasional yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Semesta Berencana (tidak dalam bentuk GBHN). Karena, situasi dan

kondisi politik yang tidak stabil, pemerintahan yang dipimpin oleh Bung Karno tidak dapat melaksanakannya dengan baik.

Setelah timbulnya Gerakan 30 September (G30S), pada tanggal 11 Maret 1966, Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah yang ditujukan kepada Pak Harto. Surat perintah tersebut yang kemudian dikukuhkan dalam Ketetapan MPRS No IX Tahun 1966 merupakan salah satu **tonggak sejarah** yang mengawali lahirnya pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Pak Harto dengan visi peletakan kembali tatanan seluruh perikehidupan rakyat, bangsa, dan negara kepada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Sayangnya, pemerintahan Orde Baru harus berhenti pada tahun 1998 dan dilanjutkan dengan pemerintahan Orde Reformasi.

Dalam Orde Reformasi ini, MPR telah melakukan amandemen sebanyak empat kali dan lahirlah UUD 1945(versi 2002). Prof. Dr. Sofian Effendi menyatakan bahwa amandemen yang dilakukan oleh MPR tentang sistem pemerintahan Negara Indonesia telah menyimpang dari rancangan para perumus konstitusi yang berlandaskan pada kaidah dasar negara kekeluargaan, negara yang berkedaulatan

rakyat, serta penyelengaraan demokrasi sosio-ekonomi untuk mencapai kesejahteraan sosial (2004)[53]. Di samping itu, Prof. Dr. Kaelan menyatakan bahwa berdasarkan analisis filosofis sebenarnya secara substansial Negara Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, yang berdasarkan Pancasila dewasa ini hanya tinggal rumusan verbal dalam Pembukaan UUD tahun 1945. Sedangkan penjabaran dalam pasal-pasal UUD tahun 1945 (versi 2002) dan realisasi praksisnya sebenarnya telah berubah wajah menjadi negara liberal yang mendasarkan pada filsafat individualisme.[54] Berkenaan dengan hal-hal tersebut diatas, maka uraian mengenai pelaksanaan demokrasi Pancasila kami fokuskan pada era Orde Baru.

Pemerintahan Orde Baru—yang dibentuk pada tahun 1968— melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dengan landasan UUD 1945 dan GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

---

[53] Prof. Dr. Sofian Effendi, MPIA, "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan", *Pidato* Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004.

[54] Prof. Dr. H. Kaelan, M.S, "Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila", Paradigma, Yogyakarta, 2015

Sebagai catatan sejarah yang sangat penting, ternyata pada awal pembangunan lima tahun pertama, tugas pokok Kabinet Pembangunan I ditetapkan oleh MPRS, yaitu Panca Krida Kabinet Pembangunan sebagai berikut:

1. menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat untuk berhasilnya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Pemilihan Umum (Pemilu);
2. menyusun dan melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun;
3. melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu) sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968;
4. mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G30S/PKI dan setiap perongrongan, penyelewengan, serta pengkhianatan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
5. melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara dari tingkat pusat sampai daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa dari sejak awal pemerintahan Orde Baru, pola pelaksanaan pembangunan nasional yang meliputi arah, tujuan, sasaran dan prosesnya tidak ditetapkan

sendiri oleh Presiden dan DPR, tetapi ditetapkan oleh rakyat melalui MPR.

Dalam melaksanakan tugas yang diberikan MPR melalui GBHN, langkah pertama yang dilakukan oleh Orde Baru adalah melaksanakan Pemilihan Umum yang sejak tahun 1955 tidak pernah diadakan lagi. Pemilihan Umum yang dilaksanakan pada tahun 1972 merupakan Pemilihan Umum pertama dalam pemerintahan Orde Baru. Dari hasil Pemilihan Umum tersebut, Pak Harto, sebagai pemimpin Orde Baru, menata kembali lembaga-lembaga negara yang telah beliau lakukan sejak tahun 1968 dengan cara rekonstruksi nasional dalam rangka meletakan lembaga-lembaga negara sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Penataan lembaga-lembaga negara yang sesuai UUD 1945 dimulai dengan membentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR), baru setelah itu membentuk Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan juga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta dengan membangun kembali Mahkamah Agung (MA).

MPR yang telah dibentuk berdasarkan hasil Pemilu 1972, melalui GBHN, juga menetapkan Repelita II sebagai pengamalan Pancasila.

Dengan demikian pengamalan Pancasila dalam pemerintahan Orde Baru dilakukan secara besar-besaran melalui program pembangunan nasional dan kemudian bersamaan dengan itu dilakukan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4).

Secara lebih rinci, GBHN menyatakan bahwa pembangunan nasional dilandasi Trilogi Pembangunan yang meliputi: (i) stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; (ii) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; (iii) pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Stabilitas nasional dijadikan strategi pertama dalam pembangunan nasional, karena tanpa stabilitas tidak mungkin menjalankan pembangunan nasional. Pertumbuhan sebagai strategi kedua dalam pembangunan nasional menjadi penting, karena tanpa adanya pertumbuhan maka perekonomian nasional akan mengalamai stagnasi sehingga pembangunan tidak membawa arti bagi pembangunan masyarakat. Selanjutnya, pemerataan sebagai strategi pembangunan nasional ketiga juga penting, karena dengan pemerataan itulah hasil pertumbuhan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, sehingga tercapai kemakmuran bersama. Pertumbuhan dan

pemeratan merupakan dua strategi yang harus dilaksanakan secara bersamaan, karena tidak mungkin pemerataan tercapai tanpa adanya pertumbuhan dan sebaliknya pertumbuhan yang berkelanjutan tidak mungkin tercapai tanpa pemerataan. Dengan strategi Trilogi Pembangunan, maka diharapkan pembangunan nasional dapat benar-benar merupakan pengamalan Pancasila.

Dalam bidang politik langkah strategis pertama yang dilakukan Orde Baru adalah mewujudkan stabilitas politik dan mengembangkan demokrasi yang sehat serta pelaksanaan hak asasi manusia berdasarkan Pancasila (HAM Pancasila). Untuk itu, dilakukan penyederhanaan partai politik peserta Pemilu pertama tahun 1972 sesuai dengan Ketetapan MPR No. XXII/1966. Namun demikian, hasil Pemilu 1972 menunjukkan bahwa keberadaan sepuluh partai politik tetap dirasakan masih terlalu banyak. Karena itu, lewat musyawarah mufakat berikutnya, partai politik kembali disederhanakan menjadi dua partai dan satu golongan karya. Penyederhanaan partai politik ini didasarkan pada tiga hal yang mewakili: (1) unsur religius materialis, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP); (2) materialis religius, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI);

dan (3) Golongan Karya (Golkar)—yang bukan partai politik, tetapi merupakan kekuatan politik golongan karya. Penyederhanaan partai politik ini telah terbukti memberikan dampak positif bagi stabilitas dan iklim politik yang kondusif bagi berlangsungnya proses pembangunan nasional.

Langkah strategis kedua dalam bidang politik adalah menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pertimbangan yang diambil dalam menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas adalah kondisi politik Indonesia yang tidak stabil pada masa sebelum Orde Baru karena Indonesia menjadi kancah pertarungan ideologi dunia. Gagasan yang sangat strategis, untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas sudah mulai dibahas sejak tahun 1967, dan akhirnya diterima oleh seluruh rakyat melalui ketetapan MPR tahun 1983 setelah menunggu selama 17 tahun. Hasil ketetapan MPR ini kemudian ditindaklanjuti pemerintah dan DPR dengan mengeluarkan UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kemudian, pada tahun yang sama, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No.

8 Tahun 1985 yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan. Semua proses politik tersebut dilaksanakan melalui mekanisme musyawarah untuk mufakat di MPR dan DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sesuai UUD 1945.

Untuk lebih melancarkan dan menjamin pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, maka diambil langkah strategis ketiga dalam bidang politik, yaitu melaksanakan penataran Pancasila, UUD 1945, dan GBHN kepada para birokrat, TNI, dan masyarakat. Penataran ini tidak sekadar sebagai langkah di bidang politik, tetapi juga erat kaitannya dengan ideologi dan pembangunan. Landasan pelaksanaan penataran ini ditetapkan oleh MPR melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa). Ketetapan MPR ini menggariskan bahwa Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warga negara Indonesia. Dengan adanya ketetapan MPR tersebut diharapkan masyarakat Indonesia akan benar-benar mendalami nilai-nilai Pancasila, sehingga Indonesia tidak akan

mengalami lagi pertentangan ideologi yang dapat menghancurkan persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, pemahaman yang diperoleh melalui Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) akan mendorong masyarakat untuk benar-benar dapat mengamalkan Pancasila dalam melaksanakan pembangunan nasional.

Selanjutnya, Orde Baru secara konsisten mewujudkan komitmennya untuk melaksanakan pemerintahan melalui mekanisme pergantian kepemimpinan nasional lima tahunan sesuai amanat UUD 1945. Yaitu, melaksanakan Pemilu setiap lima tahun secara tepat waktu, dan hasilnya untuk membentuk DPR/MPR. Selanjutnya, Presiden Soeharto mempertanggungjawabkan kebijakan dan langkah-langkah yang diambilnya sesuai ketetapan MPR, termasuk pelaksanaan GBHN. Setelah itu, apabila pertanggungjawaban beliau diterima oleh MPR, maka beliau dapat diusulkan lagi untuk menjabat sebagai Presiden. Sebaliknya, jika pertanggungjawaban beliau ditolak MPR, maka beliau tidak dapat diusulkan lagi sebagai Presiden. Dengan mekanisme kepemimpinan nasional seperti itu Pak Harto telah dipilih kembali dan menjabat Presiden selama tujuh periode. Sebaliknya, Presiden Habibie pada tahun 1999, karena pertanggungjawabannya

ditolak oleh MPR, beliau tidak mencalonkan diri lagi sebagai Presiden.

Dalam bidang ekonomi, strategi pembangunan nasional dilaksanakan dengan cara membangun industri yang mendukung sektor pertanian. Hal ini disebabkan karena bidang pertanianlah yang menampung sebagian terbesar rakyat Indonesia di pedesaan yang miskin. Untuk mewujudkan hal itu, karena keterbatasan modal, pemerintah mengundang investor dari luar yang didukung Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA) Tahun 1967. Untuk mengimbangi UU PMA tersebut, pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU Koperasi No 12 Tahun 1967 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 29 Tahun 1992. UU No. 12 Tahun 1967 adalah salah satu UU pertama yang ditandatangani Pak Harto sebagai Pejabat Sementara Presiden untuk melengkapi UU Penanaman Modal Asing (PMA) yang ditandatangi oleh Bung Karno pada tahun 1967. Inilah salah satu bukti komitmen Orde Baru melaksanakan Sistem Demokrasi Ekonomi yang berlandaskan demokrasi Pancasila. Karena memang sejak awal pembangunan, pemerintahan Orde Baru berusaha secara sunguh-sungguh untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945.

Pada tahap awal pembangunan ekonomi, pemenuhan kebutuhan pangan pada tingkat yang lebih tinggi masih berupa cita-cita. Ketika terjadi kenaikan harga minyak di pasar dunia penerimaan dana yang berasal dari ekspor minyak mengalami peningkatan. *Windfall profit* ini membuka kesempatan emas untuk membangun bidang pertanian dengan lebih cepat. Pembangunan dalam bidang pertanian diawali dengan meningkatkan produksi pertanian, khususnya beras yang merupakan makanan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Untuk mewujudkan hal itu, pemerintah memusatkan perhatian pada peningkatan produksi pertanian, melalui peningkatan ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian yang didukung oleh industri yang mendukung pertanian. Upaya meningkatkan pembangunan pertanian tadi dilakukan bersama-sama dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan. Untuk itu, program pembangunan pertanian dilaksanakan bersamaan dengan pembangunan Koperasi Indonesia, yang mempunyai visi sebagai wadah gerakan ekonomi rakyat dalam rangka pengentasan kemiskinan. Melalui Koperasi Indonesia, pembangunan pertanian dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di pedesaan dilaksanaan secara bersamaan. Untuk mewujudkannya, pemerintah melaksanakan

pembangunan koperasi di perdesaan secara besar-besaran. Pembangunan koperasi difokuskan pada penataan dan pemantapan kelembagaan dan sistem koperasi agar makin efisien serta menguasai perekonomian rakyat dan berakar dalam masyarakat. Dengan demikian, koperasi benar-benar menjadi *soko guru* perekonomian rakyat.

Selanjutnya, untuk mendukung pembangunan industri pertanian, Pak Harto membangun industri-industri strategis yang mendukung pertanian melalui bentuk perusahaan milik negara. Karena, hal ini sesuai dengan perintah ayat (2) Pasal 33 UUD 1945. Industri yang mendukung pertanian yang dibangun dan dikuasai perusahaan negara antara lain: (i) PT Pupuk Sriwijaya (PT Pusri) memproduksi pupuk; (ii) PT Pertani memproduksi pestisida; (ii) PT Sang Hyang Sri memproduksi bibit; dan (iv) Bulog yang berfungsi menjamin stabilitas harga gabah dan beras yang diproduksi petani. Di samping itu, untuk memenuhi kebutuhan produk-produk yang menyangkut hajat hidup orang banyak, pemerintah membangun industri milik perusahaan negara antara lain: minyak bumi yang produksinya dikuasai Pertamina, semen oleh

PT Semen Indonesia dan listrik yang dikuasai oleh Perusahaan Listrik Negara.

Setelah mencapai swasembada beras pada tahun 1984, pemerintahan Orde Baru membangun industri-industri penting dan strategis yang berteknologi tinggi untuk mendukung sarana angkutan dan pertahanan. Industri-industri strategis yang berteknologi tinggi tersebut antara lain: (i) perkapalan dengan membangun PT PAL (ii) telekomunikasi dengan membangun PT Telkom, Indosat yang berhasil meluncurkan Satelit Palapa milik Indonesia, (iii) kedirgantaraan dengan membangun PT Dirgantara Indonesia (PT DI), dan, (iv) persenjataan dengan membangun PT Pindad. Semua industri-industri strategis tersebut sahamnya dikuasai oleh negara.

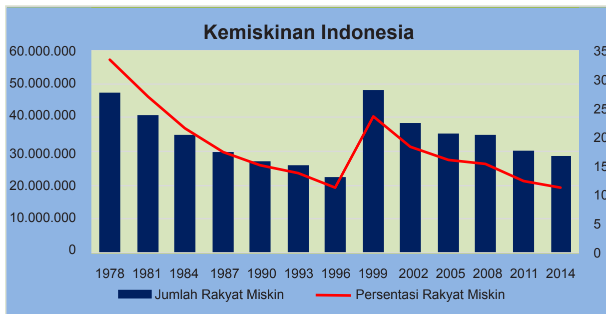
Tujuan akhir pembangunan industri-industri strategis tadi adalah untuk membangun masyarakat Indonesia menjadi masyarakat industri yang kuat dengan didukung oleh pertanian yang tangguh. Ironisnya, selama Orde Reformasi, perusahaan-perusahaan negara yang mempunyai misi untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran bersama rakyat mengalami privatisasi sehingga tidak sesuai lagi dengan misi tersebut.

Penerapan langkah-langkah strategis pembangunan nasional yang dilakukan pemerintahan Orde Baru tadi terbukti telah memberikan hasil

yang memuaskan, sehingga pada akhir Pelita VI kondisi pembangunan nasional telah dapat mencapai tahap tinggal landas yang ditandai beberapa indikator pokok, sebagai berikut ini. ***Pertama,*** di bidang politik dalam negeri telah tercapai stabilitas politik dan keamanan yang mantap. Pembangunan politik, khususnya demokrasi, secara bertahap juga mengalami kemajuan. Kegiatan politik rakyat yang pada awalnya dilakukan melalui pendekatan mobilisasi, pada periode Pelita V–VI, telah dilakukan melalui partisipasi. Meningkatnya jumlah peserta Pemilu dari Pemilu ke Pemilu berikutnya menunjukkan bahwa pendidikan politik yang dilaksanakan telah mampu meningkatkan kesadaran politik rakyat. Di luar negeri, di samping di ASEAN, Indonesia juga memimpin berbagai organisasi internasional seperti Gerakan Non-Blok dan APEC.

Kedua**,** pertumbuhan ekonomi rata-rata selama melaksanakan pembangunan mencapai 6 persen. Pendapatan per kapita meningkat dari sekitar US$80 menjadi sekitar US$1.000. Jumlah penduduk Indonesia yang miskin telah berkurang sangat besar dari 70 persen pada tahun 1965, menjadi 11 persen lebih pada tahun 1997. Kesenjangan sosial pun pada waktu itu relatif kecil dengan *gini ratio* 0,30. Dengan demikian kesejahteraan terasa lebih merata. Sebagai ilustrasi

berikut disajikan jumlah dan persentasi rakyat miskin di Indonesia dalam kurun waktu tahun 1978-2014 dan ratio kesenjangan pendapatan sejak 1969-2014.



Gambar 1. Jumlah dan Persentasi Rakyat Miskin di Indonesia Tahun 1978-2014 (Sumber: BPS)



Gambar 2. Gini Rasio Indonesia 1969-2014 (Sumber: BPS)

Gambar 1 menunjukkan bahwa dari tahun 1978 hingga 1996 jumlah rakyat miskin di

Indonesia mengalami penurunan secara signifikan. Apabila pada tahun 1978 persentase rakyat miskin di Indonesia mencapai 33,3 persen dari penduduk Indonesia, maka tahun 1996 tinggal 11,30 persen. Dengan perkataan lain, selama 18 tahun, jumlah orang miskin di Indonesia berkurang sebesar 22 persen, mereka ini yang dominan berada di perdesaan dan hidup dari sektor pertanian. Bersamaan dengan itu, kecenderungan kesejahteraan masyarakat juga lebih merata. Hal itu tampak pada angka gini rasio sebagaimana terlihat pada Gambar 2. Kondisi ini merupakan gambaran objektif kinerja pemerintah Orde Baru yang berhasil menurunkan angka kemiskinan dan kesejahteraan yang lebih merata di Indonesia secara signifikan. Hal ini berarti bahwa demokrasi ekonomi telah mulai dapat diwujudkan bersamaan dengan demokrasi politik.

Ketiga, dalam bidang kesehatan masyarakat. Apabila pada awal Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I, angka harapan hidup (AHH) di Indonesia baru mencapai rata-rata 45,7 tahun. Angka AHH tersebut meningkat menjadi 63,5 tahun pada tahun 1995/1996. Dalam kurun waktu yang sama, angka kematian bayi juga menurun dari 145 menjadi 55 per 100 ribu kelahiran hidup. Tingkat kesejahteraan rakyat pun ikut mengalami

perbaikan yang ditandai oleh peningkatan ketersediaan jumlah kalori makanan bagi penduduk Indonesia dari 2.035 kilo kalori per kapita per hari pada tahun 1968 menjadi 3.055 kilo kalori per kapita per hari pada tahun 1995. Penyediaan protein juga meningkat dari 43,0 gram per kapita per hari pada tahun 1968 menjadi 69,2 gram per kapita per hari pada tahun 1995. Kedua indikator ini melampaui sasaran Repelita VI sebesar 2.150 kilokalori dan 46,2 gram per kapita per hari. Peningkatan rata-rata kalori dan protein ini juga menunjukkan bahwa rakyat Indonesia saat itu mengalami peningkatan pendapatan serta pemerataan pembangunan.

Keempat**,** dalam bidang kependudukan, selama kurun waktu 1971-1980 rata-rata laju pertumbuhan penduduk Indonesia sebesar 2,3 persen per tahun. Untuk mengatasi hal itu pemerintah menggalakkan Program Keluarga Berencana (KB). Dampak dari berjalannya Program KB secara masif, laju pertumbuhan penduduk Indonesia menurun menjadi 2,1 persen per tahun dalam kurun waktu 1980-1985. Bahkan, pada kurun waktu 1990-1995, laju pertumbuhan penduduk Indonesia semakin

rendah dengan rata-rata 1,66 persen per tahun.[55] Dengan perkataan lain, program KB berhasil menurunkan angka laju pertumbuhan penduduk di Indonesia.

Kelima, dalam bidang pendidikan, pemerintahan Orde Baru menggalakan program wajib belajar enam tahun yang dimulai tahun 1984. Program ini telah mencapai sasarannya menjelang berakhirnya PJP I. Hal ini ditandai:

(i) meningkatnya angka partisipasi kasar (APK) di tingkat Sekolah Dasar (SD) dari 68,7 persen pada awal PJP I menjadi 111,9 persen pada tahun 1995/1996;

(ii) APK Sekolah Menengah Pertama (SMP) dari 16,9 persen pada awal PJP I menjadi 60,8 pada tahun 1995/1996;

(iii) APK Sekolah Lanjutan Atas (SMA) dari 8,6 persen pada awal PJP I menjadi 35,9 persen pada tahun 1995/1996;

(iv) APK untuk pendidikan tinggi dari 1,6 persen pada awal PJP I menjadi 11,4 persen pada tahun 1995/1996. Keberhasilan program-program pendidikan ini juga membuktikan adanya penurunan jumlah penduduk usia

[55] Perencanaan Pembangunan\Edisi 23 Tahun 2001\ *Prijono Tjiptoherijanto.doc*. Diunduh 17 April 2015.

10 tahun ke atas yang buta aksara dari 39,1 persen pada tahun 1971 menjadi 12,7 persen pada tahun 1995.

Selanjutnya dari keberhasilan pembangunan nasional yang perlu dicatat dalam sejarah kita adalah bahwa dari perbaikan kualitas kesehatan, pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi, menyebabkan terjadinya peningkatan kecerdasan dan kualitas bangsa Indonesia dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Beberapa bukti yang monumental adalah sebagai berikut ini. *Pertama***,** di bidang pertanian dalam waktu hanya sekitar 16 tahun pemerintahan Orde Baru berhasil mencapai swasembada beras dan kedelai. Suatu prestasi pembangunan yang sangat monumental di dunia. Indonesia dari negara yang berpenduduk ratusan juta orang yang kekurangan pangan menjadi negara yang kecukupan pangan. Tercapainya prestasi ini juga berkat peranan KUD yang telah menjadi *soko guru* ekonomi pedesaan. Dalam kaitan ini, KUD sebagai wadah organisasi petani telah mampu berperan utama untuk melayani berbagai kebutuhan sarana produksi pertanian dan memasarkan hasil anggotanya. Tidak ada bangunan usaha yang berperan begitu besar seperti KUD dalam kegiatan ekonomi

pedesaan. *Kedua*, keberhasilan menerbangkan pesawat N-250 yang dirancang dan diproduksi oleh anak-anak bangsa sendiri, pada tanggal 10 Agustus 1997. Peristiwa ini juga membuktikan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia mulai memasuki tahap baru, yaitu dari tahap *resource base economy* menuju ke tahap sinergi antara *resource base economy* dengan *knowledge base economy. Ketiga*, pada saat itu Indonesia mulai dinilai sebagai salah satu macan Asia, yang sejajar dengan negara industri maju lainnya, seperti Jepang, dan Korea Selatan.

Dari prestasi pembangunan yang dijalankan melalui enam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Pelita) sesuai perintah MPR dalam GBHN, negara dan bangsa Indonesia mendapatkan lima penghargaan dari PBB, dalam program sebagai berikut: swasembada beras (FAO, 1984), kependudukan (UN Secretary, 1989); kesehatan (WHO, 1991); pendidikan (UNESCO, 1993), dan yang terakhir pengentasan kemiskinan (UNDP, 1997).

Uraian di atas menunjukkan bahwa pemerintah Orde Baru telah berhasil melaksanakan demokrasi Pancasila dengan membangun demokrasi politik sekaligus demokrasi ekonomi dan sosial lainnya. Namun disadari pula bahwa

dalam pelaksanaannya beberapa praktik mungkin dianggap tidak sesuai dengan norma demokrasi, sehingga pemerintahan Orde Baru sering kali dianggap pemerintahan yang otoriter. Sebagai contoh langkah-langkah yang tidak sesuai dengan norma tadi adalah besarnya jumlah anggota TNI yang diangkat sebagai anggota DPR/MPR, membatasi pembentukan partai, pembentukan Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), pencabutan SIUP Pers, gagasan tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas dan juga gagasan referendum. Namun sesungguhnya, hal ini dilakukan karena kondisi bangsa pada waktu itu yang belum setara dengan fakta lebih banyak rakyat kita yang masih berpendapatan dan berpendidikan rendah, sehingga mereka tidak mungkin sepenuhnya melaksanakan demokrasi dan rentan terhadap pengaruh ideologi lain. Oleh karena itu, beliau menggagas pemikiran-pemikiran tentang ketentuan perundang-undangan untuk mengamankan Pancasila tetap sebagai ideologi bangsa dan negara. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Orde Baru dalam membangun demokrasi, baik politik maupun ekonomi dilakukan secara bertahap seperti naik tangga melalui Pelita demi Pelita. Jadi, langkah-langkah yang mungkin tidak demokratis

seperti uraian di atas tadi sesungguhnya hanya bersifat taktis dan sementara sampai rakyat dalam kondisi yang matang melaksanakan demokrasi.

Di bidang ekonomi, banyak yang menganggap pemerintah Orde Baru menggunakan sistem ekonomi kapitalistik dengan masukan penanaman modal asing dan menumbuhkan pengusaha-pengusaha besar. Anggapan tersebut tidak sepenuhnya benar, karena (1) masuknya modal asing baik berbentuk investasi langsung dan hutang ringan sifatnya sementara, karena memang pada awal melaksanakan pembangunan kita membutuhkan modal investasi yang besar yang belum bisa didanai dari dalam negeri. Di samping itu, modal asing tersebut di investasikan untuk kegiatan ekonomi produktif, terutama yang menguasai hajat hidup orang banyak seperti untuk peningkatan produksi pangan dan energi, di samping untuk memacu tesedianya lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi yang akhirnya melahirkan pengusaha besar sebagai dampak yang tidak bisa dihindari. Selanjutnya, sebagian hasil dari penanaman modal asing tersebut, secara bertahap telah dapat digunakan untuk mengembalikan modal yang dipinjam sehingga tercapai kemandirian ekonomi. (2) Namun, ada juga yang menganggap bahwa Orde

Baru memberikan peluang perilaku monopoli dengan tidak menyetujui gagasan perlunya UU Anti Monopoli. Anggapan ini juga tidak sepenuhnya benar karena beliau menganggap bahwa penerapan UU Anti Monopoli belum waktunya dan harus dilakukan secara hati-hati karena kita mempunyai sistem ekonomi yang berbeda dengan sistem ekonomi di negara lain. Di dalam GBHN dicantumkan secara jelas dan tegas bahwa hanya monopoli yang merugikan masyarakat yang harus dihindari. Hal ini berarti monopoli yang menguntungkan masyarakat melalui perusahaan negara dan koperasi dapat dilaksanakan karena diperintahkan ayat (2) Pasal 33 UUD 1945. Monopoli yang menguntungkan masyarakat tadi, pernah dilaksanakan pada era Orde Baru, sebagai contoh monopoli dalam produksi dan distribusi pupuk. Pada saat itu pupuk yang merupakan salah satu kebutuhan pokok petani, produksinya dikerjakan oleh BUMN dan distribusinya di lini 4 dilakukan hanya oleh Koperasi Unit Desa (KUD). Melalui mekanisme seperti ini, masyarakat petani ternyata sangat diuntungkan dan tercapai swasembada beras, kendatipun produksi dan distribusi pupuk dikuasai oleh BUMN dan KUD.

Fakta-fakta sebagaimana diuraikan di atas menunjukan bahwa pemerintahan Orde Baru dengan segala kekurangannya telah berusaha dengan sungguh-sungguh untuk melaksanakan demokrasi Pancasila. Namun, pembangunan yang telah berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat tadi, ternyata juga telah berhasil meningkatkan keinginan untuk membentuk sistem ketatanegaraan yang tampaknya lebih demokratis. Semuanya itu mendorong lahirnya gerakan reformasi yang kemudian membentuk pemerintahan Orde Reformasi yang lahir setelah pemeritah Orde Baru berakhir pada tahun 1998 dengan berhentinya Pak Harto sebagi Presiden. Sejarah juga mencatat bahwa langkah pertama Orde Reformasi adalah mengamandemen UUD 1945. Upaya mengamandemen UUD tadi terwujud pada tahun 2002. Sayangnya, dengan adanya amandemen UUD tersebut, maka sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila. Di samping itu, dalam pelaksanannya di Orde Reformasi, yang tampaknya memang lebih demokratis, namun kesejahteraan dan kemandirian rakyat tidak bertambah baik, malahan kemiskinan—dengan pendekatan indeks kemiskinan multidimensi—lebih parah dan dalam, dengan masih adanya

73,6 juta rakyat yang miskin.[56] Kesenjangan pendapatan juga meningkat tajam dengan gini ratio dari 0,30 menjadi sebesar 0,42.

Semoga bangsa kita segera menyadari kekeliruan ini dan kembali menegakkan dan mengamalkan demokrasi Pancasila, sehingga perjuangan para pendiri negara untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan tidak sia-sia.

VIII. Penutup

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara Indonesia lahir dari rahim bangsa Indonesia sejak sebelum terbentuknya Negara Republik Indonesia yang melewati rentang sejarah perjalanan panjang hingga menuju proses menuju kemerdekaan yang mencapai puncaknya pada tanggal 17 Agustus 1945. Hal yang paling mendasar dalam proses perjalanan sejarah panjang yang menjiwai lahirnya bangsa Indonesia adalah sistem hidup manusia Indonesia yang memiliki filosofi kekeluargaan, yaitu "kesatuan dalam perbedaan, dan perbedaan dalam kesatuan" yang membedakan dengan

[56] A. Prasetyantoko, "Kemiskinan dan Daya Saing Bangsa," dalam *Kompas*, 25 Januari 2016, hal. 15.

filosofi hidup masyarakat Barat. Filosofi inilah yang digali oleh Bung Karno dalam merumuskan Pancasila sebagai dasar negara.

Sebagaimana telah disampaikan, demokrasi merupakan bagian penting dari eksistensi negara dan bangsa Indonesia, yang dicita-citakan oleh para pendiri negara. Namun, berbeda dengan sistem pemerintahan demokrasi yang dikenal di negara-negara lain, sistem demokrasi Indonesia merupakan "sistem sendiri", yaitu demokrasi dengan Doktrin Ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan Pancasila.

Sejarah juga menunjukkan bahwa demokrasi Pancasila sebagaimana kami uraikan di atas dan bahkan kami jadikan judul buku ini, sejak mulai digagas, dirumuskan dan dilaksanakan sampai saat ini dapat dilacak melalui tonggak-tonggak sejarah yang telah diuraikan di atas yaitu (1) Kebangkitan Nasional 20 Mei 1908 (2) Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928,(3) Proklamasi 17 Agustus 1945, (4) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan (5) Surat Perintah 11 Maret 1966.

Demokrasi Pancasila tersebut telah dilaksanakan selama tiga dekade secara konsisten dan berkesinambungan melalui pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila oleh Orde Baru. Pembangunan nasional yang dilaksanakan

tersebut telah berhasil meningkatkan kesejahteran dan kemandirian rakyat dengan sangat signifikan, sehingga telah dapat menjadi landasan bagi pembangunan nasional Indonesia berikutnya untuk terus bergerak maju meraih cita-cita kemerdekaan sesuai amanat Pembukaan UUD 1945.

Buku *Demokrasi Pancasila: Sebuah Risalah* ini kami terbitkan dalam rangka memperingati 50 tahun Surat Perintah 11 Maret 1966. Kami berharap buku ini akan dapat menambah wawasan kita semua tentang demokrasi Pancasila dalam rangka upaya mendorong peletakkan kembali UUD 1945 sebagaimana aslinya dalam khazanah ketatanegaraan Indonesia. Meskipun demikian, dengan memperhatikan perkembangan dunia dan dinamika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, UUD 1945 dapat disempurnakan sebagaimana diamanatkan Pasal 37 UUD 1945. Akan tetapi, penyempurnaan tersebut hendaknya tetap berpegang teguh kepada cita-cita didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta jangan sampai menyimpang dari Pancasila dan Doktrin Ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu sebaiknya perubahan UUD 1945 dilakukan melalui *adendum* dan bukan dengan cara amandemen.[]









INDEKS

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

W

Y

BIODATA PENULIS

Dr. (HC) Drs. Subiakto Tjakrawerdaja adalah Menteri Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil dan Menengah Kabinet Pembangunan VI (1992-Maret 1998) dan Kabinet Pembangunan VII (Maret-Mei 1998). Jabatan lainya, sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari Utusan Golongan (1987-1992), kemudian anggota dan Ketua Bidang Ekonomi Fraksi Karya Pembangunan di Badan Pekerja MPR (1992-1997). Di era Reformasi, beliau menjabat kembali sebagai anggota MPR (1999-2004) dan Wakil Ketua Dewan Ekonomi Nasional atau DEN (1999-2000). Beliau meraih gelar Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomi, Universitas Kristen Inonesia (UKI) Jakarta (1972), kemudian Doktor Honoris Causa Universitas Negeri Semarang (2009). Beliau juga mendapatkan pendidikan khusus Sekolah Staf dan Pimpinan Nasional Angkatan I, Lembaga Administrasi

Negara Jakarta, Tahun 1985 (lulus terbaik) dan Kursus Reguler Lemhanas Angkatan XIX Tahun 1986, Lembaga Pertahanan Nasional Jakarta (lulus terbaik, mendapatkan Wibawa Seroja Nugraha). Buku yang ditulisnya *Koperasi Indonesia: Konsep Pembangunan Politik Ekonomi* (Jakarta: Universitas Trilogi, 2014).

Soenarto Soedarno, M.A. adalah mantan Asisten Menteri Sekretaris Negara Urusan Khusus (pensiun 1998) dan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh RI untuk Republik Ceko (1999-2002). Beliau menyelesaikan pendidikan Strata I (1963) dan Master (1966) dalam displin ekonomi di University of Ljubljana, Yugoslavia. Pendidikan nonformal yang sempat diikuti beliau di antaranya Kursus Dokumentasi di The British Council Inggris (1973-1974), Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi atau SESPA (1979) Penataran Kewaspadaan Nasional Angkatan I Sekretariat Negara RI (1984), dan Kursus Reguler Angkatan XIX Lemhanas (1986). Penghargaaan yang pernah diraih beliau di antaranya Bintang Jasa Utama (1995), Bintang Mahaputra Utama dari Pemerintah RI (1997), Groot Officier in de Orde van Orange Nassau dari Belanda (1995) dan Officer's Cross dari Republik Austria (1996).

Dr. P. Setia Lenggono menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Sosiologi, FISIP, Universitas Mulawarman (1996), S2 di Program Magister Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Kelautan, Sekolah Pascasarjana IPB (2004) dan Program Doktoral pada 2011 di Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB. Aktivis NGO sejak 1993 ini, kini, menjadi dosen di Prodi Agribisnis dan Kepala Pusat Studi Ekonomi Pancasila, Universitas Trilogi Jakarta. Sejumlah buku yang ditulisnya di antaranya *Kedaulatan Lokal: Pengalaman Empiris Melaksanakan Pilkada Langsung Pertama di Indonesia* (2006); *Mahadelta: Manifesto Penguasaan Tanah Terlarang* (2015); dan penyumbang artikel "Budaya Ekonomi, Pembentukan Pengusaha Mandiri dan Fenomena Kebangkitan Ekonomi Lokal di Indonesia" dalam buku *Keterbelakangan Teknologi dan Pembangunan Ekonomi Indonesia* (segera terbit).

Biodata Penyunting

H. Mohamad Zaelani, M.Pd. adalah seorang penulis, jurnalis, dan akademisi. Saat ini, dia menjabat sebagai dosen di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. HAMKA Jakarta dan Wakil Pemimpin Redaksi Jurnal Ilmu dan Kebudayaan *Ulumul Qur'an* (LSAF, Jakarta).